

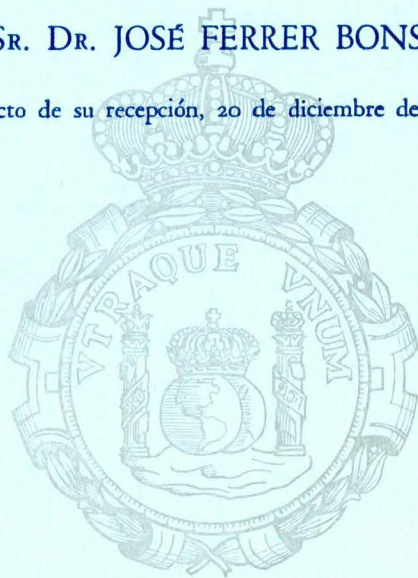
PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE BARCELONA

# DECISIONES ECONÓMICAS Y ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

DISCURSO LEÍDO POR EL ACADÉMICO CORRESPONDIENTE

ILMO. SR. DR. JOSÉ FERRER BONSONS

en el acto de su recepción, 20 de diciembre de 1972



BARCELONA

1973



DECISIONES ECONÓMICAS Y ESTRUCTURAS  
DE ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO



PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE BARCELONA

# DECISIONES ECONÓMICAS Y ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

DISCURSO LEÍDO POR EL ACADÉMICO CORRESPONDIENTE

ILMO. SR. DR. JOSÉ FERRER BONSONS

en el acto de su recepción, 20 de diciembre de 1972

BARCELONA

1973

La Academia no se hace responsable de las opiniones expuestas en sus propias publicaciones.

(Art. 39 del Reglamento)

DEPÓSITO LEGAL, B. 26.026 - 1973

Imprenta Clarasó, S. A. - Villarroel, 15-17. - Barcelona

## INTRODUCCIÓN

Uno de los cometidos más gratos para el Presidente de esta Real Corporación lo constituye, sin duda alguna, dar la bienvenida a un nuevo Académico. El de hoy, ilustrísimo señor don José Ferrer Bonsoms, correspondiente para Madrid por su domiciliación en la capital de España, pese a su ascendencia netamente catalana, viene a sumarse a la pléyade de hombres ilustres que a lo largo de los últimos treinta años han ido incorporándose a las filas de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras que me honro en presidir por la benevolencia de mis estimados compañeros; y se incorpora también con todos los honores, después de haber superado con éxito las distintas pruebas que el estatuto y reglamento imponen.

Nacido en l'Arboç del Penedès, cursa sus estudios primarios en Vilanova i la Geltrú y en Tarragona, abordando los secundarios oficiales en el Instituto de Enseñanza Media Balmes de Barcelona para pasar más tarde a la Escuela de Altos Estudios Mercantiles donde obtiene el grado de Profesor Mercantil con brillantes calificaciones.

Posteriormente cursa y obtiene, asimismo con óptimas calificaciones, el Actuariado de Seguros en la Escuela Superior Central de Comercio, que simultanea con los estudios del programa de Alta Dirección de la Empresa en el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa en Barcelona, complementando su formación universitaria con sendos cursos en las Facultades de Derecho, Ciencias Exactas y Ciencias Económicas de la Universidad Central.

Obtiene experiencia empresarial en Compañías de Seguros y Reaseguros a lo largo de los años 1943 al 1951, pasando a obtenerla luego en la industrial, en la República Argentina donde permanece por espacio de cinco años. A su regreso a la Madre Patria y a lo largo de otros cuatro años asume la Dirección General de Control en el Banco Popular Español,

cargo en el que cesa voluntariamente en 1962 al ser nombrado Consejero-Delegado del Banco Atlántico hasta 1968 en que asciende a Vicepresidente del mismo. Preside, desde su fundación, las empresas “Unión Industrial Bancaria” y “Autopistas, Concesionaria Española, S. A.”, así como la Fundación General Mediterránea.

En el orden científico, colabora en determinados trabajos de investigación programados por el IESE durante el bienio 1963-1965. Pronuncia diversas conferencias en distintas capitales, siendo especialmente destacables las intituladas “La tarea de analizar y decidir en relación con el sistema de autopistas de Cataluña”, pronunciada el 7 de marzo de 1968 en este mismo Salón de Actos del Fomento del Trabajo Nacional, con motivo de la inauguración de la Delegación en Barcelona del Instituto de Actuarios Españoles; la intitulada “Las decisiones de asignación de recursos a nivel nacional y la estructura departamental de la Administración, presentada en forma de ponencia en el Seminario sobre “La Problemática del Desarrollo Regional” el 30 de mayo de 1969 en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia; y la intitulada “El comportamiento del Mercado de los fondos prestables”, pronunciada dentro del ciclo de reuniones organizado por la “Asociación para el Progreso de la Dirección” el 13 de marzo de 1969 sobre “La Financiación de la Empresa Española como preocupación y problema”.

Creo que lo apuntado basta y sobra para destacar los merecimientos y la recia personalidad científica de nuestro nuevo Académico Correspondiente ilustrísimo señor don José Ferrer Bonsoms, a quien cedemos gustosamente el uso de la palabra para desarrollar su Discurso de Ingreso en esta Real Corporación, sobre “Decisiones económicas y estructuras de organización del sector público”.

RICARDO PIQUÉ BATLLE  
Presidente perpetuo de la Academia



EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:  
ILUSTRÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS:  
DIGNÍSIMAS AUTORIDADES:  
SEÑORAS Y SEÑORES:

“En la Edad Media y anteriormente, con toda seguridad, alguien pretendería que el calor y el frío no eran mensurables. Afortunadamente, Gabriel Fahrenheit no estuvo de acuerdo.”

BURTON WEISBROD (\*)

Deseo, en primer lugar, agradecer a la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona el honor que me ha otorgado al convocarme a esta reunión ante todos ustedes.

Acudo a esta invitación consciente de mis limitaciones y reconociendo el nivel del auditorio que, en esta ocasión, se encuentra aquí reunido.

Ha quedado fuera de mi alcance pretender, a través de las palabras que voy a dirigirles, realizar una nueva aportación a la comprensión y explicación de los problemas de la función pública en los ámbitos económico y social. Mis credenciales no dejan vía abierta al mal entendido en este aspecto: he acumulado mi experiencia y he visto formarse mis actitudes profesionales en el campo escueto de la acción en la vertiente privada de nuestro sistema económico.

Volviendo mi mirada hacia atrás no he despreciado, sin embargo, la ocasión de enjuiciar retrospectivamente los hechos que he presenciado o aquellos en los que he intervenido directamente. ¿Puede aceptarse que en tal contexto haya podido nacer una visión panorámica? Creo que sería ingenuo pretenderlo.

Lo mínimo, eso sí, que he podido exigirme ha sido el conseguir que testimonios y experiencias vividas hayan formado, al sedimentarse, un cuerpo coherente de actitudes.

Con algunas de ellas acudo a la llamada de hoy; éstas me han aconsejado consumir el tiempo de los asistentes como sigue:

Me propongo presentar en esta comunicación, con fuerte apoyo de la ilustración gráfica, un ejemplo concreto, perteneciente al mundo de la

(\*) “*Concepts of Benefits and Costs*”, en “*Problems of Public Expenditure Analysis*”. Samuel B. Chase, Jr., editor. The Brookings Institution, 1968.

Administración Pública, de una verdad histórica que, como Uds., he tenido a menudo ocasión de comprobar en la esfera de los negocios privados.

Consiste ésta en que cuando un centro de decisiones y de acción somete a crítica sus procedimientos de reflexión, si tiene éxito en el intento, termina por modificar sus estructuras de ejecución.

La inercia de las organizaciones se manifiesta aparentemente en fenómenos de rigidez ejecutiva pero su efecto principal incide silenciosamente sobre su flexibilidad mental, sobre su capacidad de decisión racional.

Ese trivial axioma de que conviene decidir antes “que” hacer y después “cómo” hacerlo le ha resultado a nuestra especie ciertamente traicionero: a menudo nos contentamos con saber “cómo” hacer las cosas y nos tranquiliza comprobar que existen y siempre han existido medios para lograrlo mientras, en el camino, hemos olvidado “qué” queríamos hacer o “qué” deberíamos hacer. A esa situación llegamos cuando los medios (las estructuras) nos impiden ver los fines (finalidades y objetivos). Cuando en ella nos encontramos, poco se consigue orientando nuestra atención a las estructuras. Al fin y al cabo ¿con qué criterio las modificaríamos?

Es preciso, en cambio, superar el marco de un paisaje poblado de medios, con toda la habitual complejidad de relaciones entre los mismos, y concentrar la vista sobre los objetivos. Cualquier progreso en la detección de éstos ayudará y debería informar una reorganización de las estructuras, las funciones y las operaciones.

Algún tratado sobre las vicisitudes del desarrollo de los grandes monstruos industriales de esta Era ha analizado (\*) con rigor esos momentos de crisis en que los Consejos de Administración han debido enfrentarse a una amplia deliberación sobre la estrategia de la empresa ante las circunstancias cambiantes del medio, deliberación que ha conducido finalmente, y como consecuencia inmediata, a cambios organizativos.

El despilfarro es un fenómeno presente, por fuerza, en todas nuestras acciones. En la empresa privada tiene consecuencias limitadas a grupos bien definidos: personal, clientes, otros deudores, proveedores, otros acreedores y accionistas. Pero su presencia, en fuertes ingredientes, es detectable con relativa facilidad. A pesar de lo cual ¿podríamos afirmar que la empresa más rentable del mundo no quema inútilmente alguno de sus recursos?

En el Sector Público, las consecuencias del despilfarro son, por propia

(\*) A. D. CHANDLER, “Strategy and structure”, Chapters in the history of the industrial enterprise. The M.I.T. Press. Cambridge, 1963.

naturaleza, mucho más difusas: conciernen a todos los miembros o a amplios grupos de la sociedad. Podríamos decir, irónicamente, que se reparten mejor. Pero la presencia de pérdidas irre recuperables por distorsiones en la asignación de los recursos Públicos es, en virtud de lo anterior, mucho menos detectable: se pierde fácilmente en el océano de la utilidad generada con fines y medios colectivos.

Este hecho y el crecimiento incesante, en la mayoría de los países, del tamaño del Sector Público dentro de las economías nacionales, han colocado progresivamente a las Administraciones en la tesitura de deber racionalizar sus decisiones para lo que han debido someter previamente sus procedimientos a duras críticas y revisiones.

Pero si el problema de la racionalización de las decisiones en la empresa abarca aspectos tan varios como el mercado presente, los mercados futuros, las estructuras presentes y futuras, las tecnologías de producción y producto, los métodos de gestión, etc..., lo cierto es que aquélla se desenvuelve en un mundo señalizado, donde quizá sea difícil orientarse pero donde hay, por lo menos, calles y letreros: Los precios desempeñan esa función en la parte de las economías donde existe intercambio más o menos libre.

El problema de la racionalización de las decisiones en el Sector Público se parece mucho más a intentar orientarse en la selva. La ausencia de precios en muchos casos, la arbitrariedad consuetudinaria de subvenciones, tasas y cánones, la dificultad de medir, en una palabra, convierten el problema de la decisión pública en uno de los retos más delicados para la Humanidad, en relación con sus quehaceres económicos.

Cierto es que la Ciencia Económica ha reconocido estas dificultades y que, a partir de las enseñanzas de los clásicos, se está trabajando intensamente en el perfeccionamiento de los conocimientos teóricos básicos. La Teoría de la Hacienda Pública ha experimentado, desde los años 50 notables progresos tanto en su sistemática como en su calidad analítica. Ciertas disciplinas pragmáticas como el análisis "coste-beneficio", con su rápido enriquecimiento, han aportado su ayuda concreta a la mejora de los instrumentos analíticos de la racionalización de la acción pública.

Sin embargo, estamos todavía, con toda seguridad, en el umbral de los progresos más decisivos.

Mientras tanto, en el campo práctico se ha observado, en los países con instrumentos ejecutivos de Gobierno más evolucionados, el inicio de la

precipitación de una crisis: la de los procedimientos de decisión relacionados con el Gasto Público y subsiguientemente la de las estructuras de las Administraciones Públicas.

La secuencia nos debería recordar lo anteriormente comentado: primeramente aparece la crítica de lo que se gasta en “qué” y después acaece la reorganización de “cómo” se administra ese gasto.

Los dos fenómenos a que voy a referirme, si bien tuvieron períodos de gestación amplios, produjeron crisis con un desfase de entre 5 y 10 años.

Concretamente me refiero por una parte a la implantación del procedimiento denominado “Planificación-Programa-Presupuesto” por la Administración de los Estados Unidos de América, destinado a incrementar la racionalidad de las decisiones presupuestarias y por otra parte, a las modificaciones adoptadas, a petición de algunos Gobiernos de países occidentales, por las respectivas Cámaras Legislativas, en cuanto a las estructuras departamentales de las Administraciones Públicas correspondientes.

Como espero poder mostrar gráficamente, se trata de dos fenómenos íntimamente relacionados, diría incluso a nivel de causa y efecto.

Acto seguido me propongo pues describir la génesis e ilustrar superficialmente el contenido del sistema PPB. Antes quisiera especificar que a pesar de la triple vocación del Gasto Público (atender a las necesidades colectivas, incidir en el estado de la distribución de la riqueza y contribuir al mantenimiento de la estabilidad del sistema económico) concentraré la atención en el sistema PPB como elemento racionalizador de las decisiones destinadas a cubrir las necesidades colectivas, lo que no quiere decir que no puedan esperarse contribuciones de este discutido instrumento a la racionalización de las otras dos vertientes del gasto.

Por otra parte y por último quiero señalar que la mejor prueba de que los fenómenos a que voy a referirme han encontrado ya eco en nuestro país, la constituye la reciente traducción y publicación (\*) por el Instituto de Estudios Fiscales de la obra de Charles Schultze “PPBS. Política y Economía del Gasto Público”, a la que el Profesor Fuentes Quintana dedica una amplia y sensibilizante introducción.

(\*) Ministerio de Hacienda, 1971.

NOTA (diciembre 1972): Esta comunicación fue redactada en marzo de este año. Posteriormente, en noviembre, el ministro de Hacienda ha aludido — en relación con los Presupuestos de 1973 — a las mejoras en los métodos y a la elaboración de “presupuestos por programas”.

## I. EL SISTEMA PLANIFICACIÓN-PROGRAMACIÓN-PRESUPUESTO

“El «programa-presupuesto» no tiene definición precisa. La idea general es que las decisiones presupuestarias se deberían efectuar orientándolas más a categorías de utilidad como finalidades del Gobierno, objetivos, productos, etc., que a factores como personal, equipo, mantenimiento, etc...”

AARON WILDAVSKY (\*)

Una fuerte transformación de las actitudes, más que de las técnicas presupuestarias, ha tenido lugar desde que, en agosto de 1965, el presidente Johnson anunció en estos términos (1):

“...un muy reciente y revolucionario sistema de planificación, programación y presupuesto permitirá, a lo largo del amplio Gobierno Federal, la aplicación de los instrumentos de la gestión moderna, de tal manera que la promesa firme de una vida mejor para cada americano pueda conseguirse al coste mínimo posible”.

— su decisión de extender obligatoriamente la aplicación del sistema “Planning-Programming-Budgeting” (que denominaremos PPB), hasta entonces empleado en la elaboración de los presupuestos de la Defensa, a los sectores civiles de la Administración Federal.

Antes de entrar en una breve descripción del sistema PPB intentaré referirme a la gestación de este formidable instrumento de la gestión del Gasto Público.

(\*) “The Politics of Budgeting Process”. Little, Brown and Co. Boston, 1964.

(1) “Transcript of the President’s News Conference on Foreign and Domestic matters”, en “New York Times”, 26 de agosto de 1965.

En efecto, si bien después de la adopción del sistema como herramienta corriente del "Bureau of the Budget" y de los departamentos ministeriales estadounidenses, la difusión internacional de su aplicación ha sido relativamente rápida (en el Reino Unido (2), Francia (3), Japón y República Federal de Alemania), los antecedentes de la concepción y progresiva puesta a punto del mismo se remontan muchos años atrás.

El responsable de esta innovación ha reconocido (4) que el primer antecedente del sistema PPB lo constituyen las prácticas presupuestarias desarrolladas después de la primera Guerra Mundial por la empresa Dupont de Nemours y aplicadas después de la toma del control por ésta de la General Motors Company y que se concretaron en el documento "General Motor's Budget and Finance Procedures for the year 1924".

Sin embargo, el primer desarrollo de cierta envergadura lo constituye el "Production Requirements Plan" elaborado en 1941 por David Novick bajo la "National Defense Advisory Commission" creada por el Presidente Roosevelt) con el fin de racionalizar el empleo de recursos estratégicos para mantener el esfuerzo bélico.

En 1942, el "War Production Board" quiso establecer un instrumento de gestión y control global de la satisfacción de todas las necesidades militares y civiles: así nació el "Controlled Materials Plan" que constituyó el primer programa-presupuesto empleado por el Gobierno Federal.

Los elementos principales de este plan eran:

a) Identificación de las principales "finalidades" (\*)

- Necesidades de los Estados Unidos y sus aliados para el combate.
- Necesidades civiles esenciales.
- Otras necesidades militares y civiles (no esenciales).
- Ayuda civil a los aliados.
- Guerra Económica.

(2) "Economic Progress Report". Information Division of the Treasury. 6 de agosto de 1970.

(3) V. GISCARD D'ESTAING, "Introduction a la Rationalisation des Choix Budgetaire", en "Rationalisation des Choix Budgetaires" (Ed.); J. AGARD, Association Française de Cybernetique Economique et Technique. Dunod, 1970.

(4) D. NOVICK, "Origin and History of program budgeting" paper p.-3.427. The RAND Corporation. Santa Mónica, 1966.

(\*) Notaciones de traducción (*goal* = finalidad; *objective* = objetivo).

b) Identificación, para cada finalidad, de los “objetivos de programas”.

vg.: A. Necesidades militares de los Estados Unidos.

1. Equipo y aprovisionamientos para el teatro de combate.
2. Apoyo al combate.
3. Actividades en la zona interior.

c) Identificación, para cada objetivo de programa, de los “elementos de programa”.

vg. 1. Equipo y aprovisionamientos para el teatro de combate.

- a. Aviones.
- b. Tanques.
- c. Automóviles.

d) Los programas franqueaban los límites de las diferentes armas, comprendiendo objetivos comunes y contribuciones mixtas con elementos de la Fuerza Aérea, la Marina y el Ejército.

e) El horizonte temporal era extenso (16 cuatrimestres).

f) Las fórmulas alternativas para cada programa eran objeto de análisis sistemático, incluyendo a menudo análisis “coste-beneficio”.

El “Controlled Materials Plan” contenía, pues, los elementos necesarios para ser considerado como un verdadero programa-presupuesto.

Las aplicaciones siguientes y el ulterior desarrollo del método se realizaron en el Bureau of Reclamation y en la Coast Guard pero fundamentalmente en la RAND Corporation, que surgió a partir de una iniciativa de la Fuerza Aérea denominada “Project Rand” y desarrollada inicialmente dentro de la empresa Douglas Aircraft.

En 1953 apareció un primer estudio de RAND Corporation proponiendo la aplicación del primer programa-presupuesto a la Fuerza Aérea en su conjunto (5) y en 1955 se trató el concepto de programa-presupuesto como posible instrumento a nivel nacional (6).

(5) D. NOVICK, “Efficiency and Economy in Government through New Budgeting and Accounting Procedures”. R-254. The RAND Corporation. Santa Mónica, 1953.

(6) A. SMITHIES, “The budgetary process in the United States”. Mac Graw-Hill, 1955.

Los esfuerzos subsiguientes culminaron en la publicación en 1960 de dos contribuciones decisivas (7) por Hitch y Mac Kean y por Novick, respectivamente.

Con la nueva Administración Kennedy, al incorporarse al Departamento de Defensa, Robert McNamara (que había prestado su servicio durante la guerra en el Departamento de Defensa como miembro de un equipo de especialistas en gestión de la Harvard Business School) el nuevo Secretario nombró a Charles Hitch, Assistant Secretary of Defense (Comptroller) y a Alain Enthoven, First Assistant Secretary of Defense (Systems Analysis). Inmediatamente, en 1961, se adoptó el sistema PPB para la elaboración del presupuesto militar de los Estados Unidos.

Cuatro años de aplicación militar oficial constituyeron, pues, el antecedente inmediato de la decisión presidencial de agosto de 1965. Me referiré ahora a las principales características del método.

El propósito fundamental del sistema PPB, con independencia del sector a que se aplique (militar o civil, empresarial o público) consiste en no limitarse a la identificación de los recursos con fines administrativos (tierra, equipo, personal, servicios, etc...) sino en establecer "finalidades" y "objetivos", en definir "programas" orientados a la satisfacción de éstos, en identificar los "recursos" necesarios para cada programa y en analizar sistemáticamente las "alternativas" posibles para cada programa.

El sistema permite establecer de manera clara las relaciones entre los objetivos de la organización que lo adopta, sus programas y actividades, las implicaciones de estas actividades en términos de recursos y su expresión financiera en forma de presupuesto.

Los cuatro conceptos fundamentales del método son los objetivos, los programas, los recursos y la eficacia.

Los "objetivos" se deducen de las finalidades de la organización o del área de interés considerada y constituyen su razón de existir.

Los "programas" son conjuntos de actividades realizados para conseguir los objetivos. Algunos de ellos tienen el único propósito de apoyar a otros; en ese caso deben generar productos o situaciones intermedias

(7) C. J. HITCH, R. MAC KEAN, "The Economics of Defense in the Nuclear Age", A RAND Corporation Study. Harvard University Press, 1960.

D. NOVICK, "New tools for planners and programmers", p.2.222. The RAND Corporation. Santa Mónica, 1960.



identificables. En muchos casos, varios programas sirven un objetivo único; si es así cada uno debe identificarse con un sub-objetivo o bien con medios, separables y complementarios, de alcanzar el mencionado objetivo.

Los “recursos” son bienes y/o servicios consumidos en las actividades que constituyen los programas. Son los “inputs” requeridos para generar el producto final: la satisfacción de los objetivos por los programas.

El “coste” presupuestario de los programas es el valor monetario de los recursos asignados al mismo.

La “eficacia” es una medida del grado en que los programas consiguen los objetivos y se relaciona con el “beneficio” que es una medida de la utilidad derivada de cada programa, así como con el coste de los recursos adoptados.

Generalmente, los presupuestos en su forma clásica se establecen, de acuerdo con la práctica administrativa normal, según capítulos relativos a la adquisición de los bienes y servicios necesarios concentrando, en consecuencia, la atención en la vertiente “coste” mientras que el sistema PPB requiere el establecimiento de los presupuestos además según capítulos relativos a productos finales o resultados esperados. Extiende, en consecuencia, la atención hacia la vertiente “beneficio”, proporcionando así una medida de la eficacia que tiende a confirmar una asignación de recursos premeditada y aceptable (que después se traduce en forma de presupuesto convencional). Esta traducción se realiza por medio de una matriz de conversión que no es más que una tabla input-output con “filas-recursos” y “columnas-programas” (8).

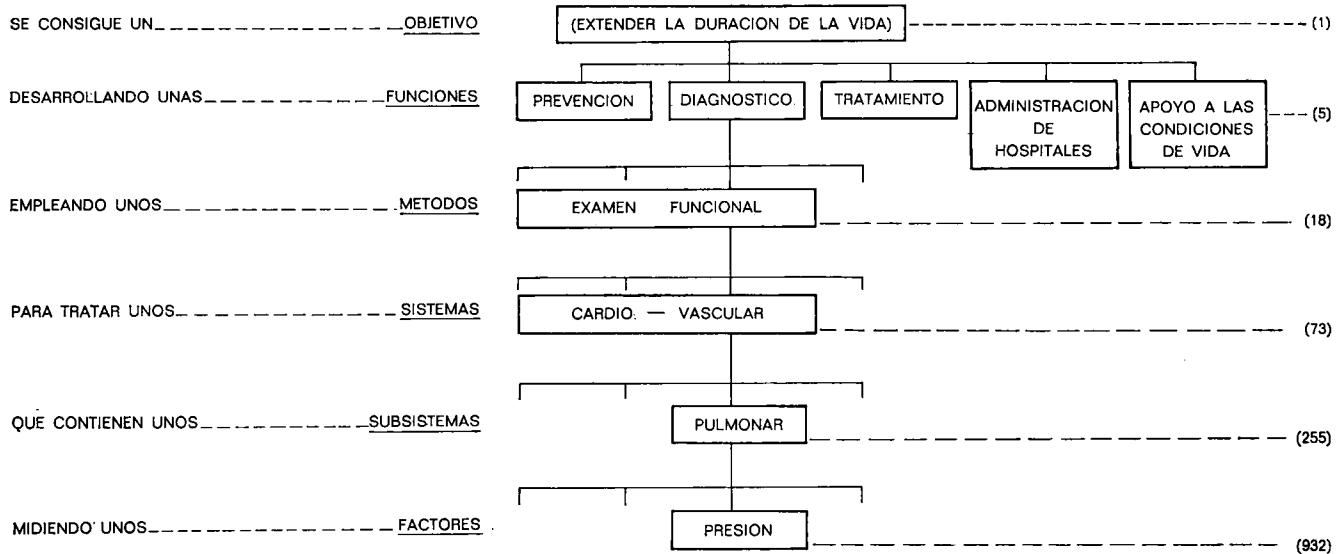
En este punto se puede reconocer la contribución que las técnicas del análisis de sistemas pueden aportar a la aplicación del PPB: árboles de relevancia para el análisis jerárquico de finalidades-objetivos-programas, análisis “coste-beneficio” y “coste-eficacia” para la evaluación y comparación de fórmulas alternativas de cada programa o de diferentes configuraciones de programas para cada objetivo, etc...

El establecimiento de los objetivos a partir de las finalidades propuestas para una área del interés público, y el establecimiento de programas a partir de cada objetivo formulado, es labor que mejor corresponde al arte del experto o a la intuición del líder que al esfuerzo sistemático. Sin em-

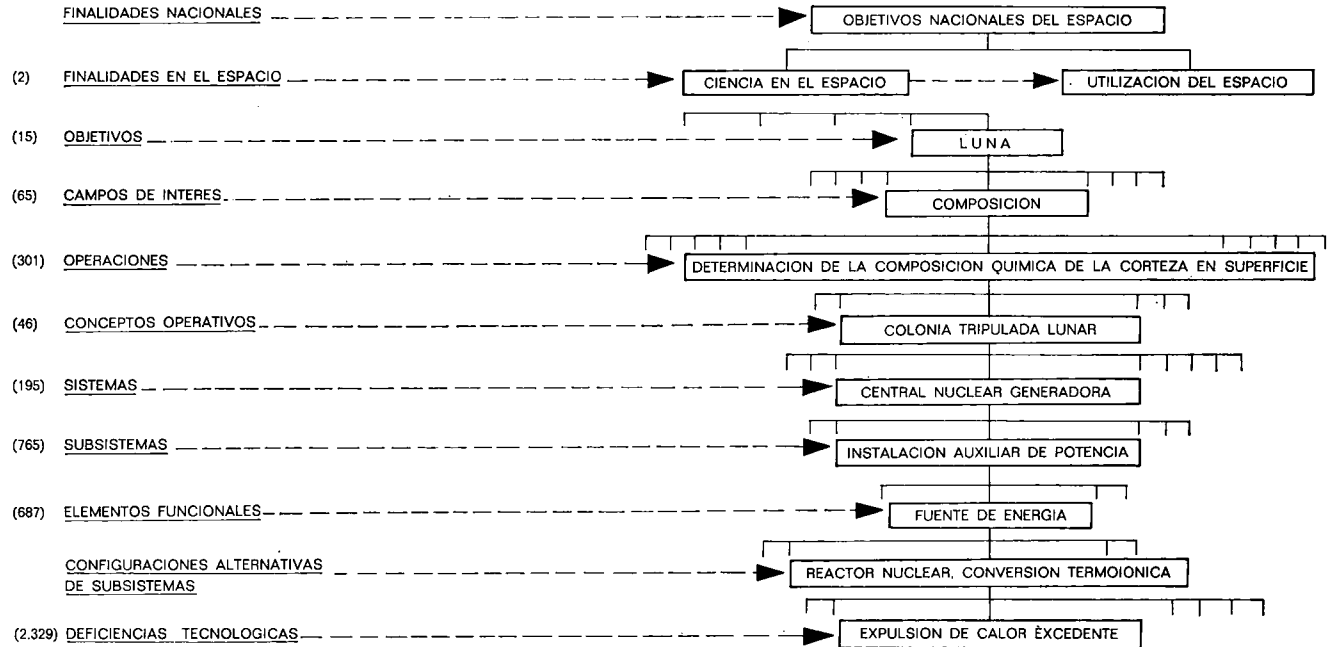
(8) D. Novick, “Long-range planning through program budgeting”, p.-3.850. The RAND Corporation. Santa Mónica, 1968.

EJEMPLO DE ARBOL DE RELEVANCIA:

PROGRAMA PARA LA EXTENSION DE LA DURACION DE LA VIDA EN EL SISTEMA NACIONAL DE LA SALUD PUBLICA. (HONEYWELL).



## ARBOL DE RELEVANCIA PARA LA EVALUACION DE LA CARGA UTIL MINIMA EN EL PROYECTO "APOLLO." ( MARSHALL SPACE FLIGHT CENTER, NASA/HONEYWELL MILITARY AND SPACE SCIENCES DEPT)



bargo, la técnica de los “árboles de relevancia”, desarrollada desde los inicios del análisis de sistemas y perfeccionada por Esch (9) puede constituir un instrumento poderoso al servicio de la formulación de políticas.

Un árbol de relevancia es la expresión de una serie de relaciones jerárquicas o de contribución a un objetivo superior. En el gráfico adjunto figura el correspondiente al análisis de un programa orientado al objetivo de extender la duración media de la vida humana en un sistema nacional de salud pública. En este caso particular, los niveles del árbol son, en sentido descendente (o de descomposición de las contribuciones) respectivamente: objetivos, funciones, métodos, sistemas, subsistemas y factores.

El ejemplo siguiente, de considerable complejidad, corresponde a la evaluación de la carga útil mínima en el proyecto “Apolo” y las jerarquías se distinguen entre: finalidades nacionales, finalidades en el espacio, objetivos, campos de interés, operaciones, sistemas, subsistemas, elementos funcionales, configuraciones alternativas de subsistemas y deficiencias tecnológicas.

El programa francés de seguridad en carretera ha sido objeto también de una clara jerarquización relacionada con la aplicación del sistema PPB (para los franceses R.C.B., de “Rationalisation des Choix Budgetaires”), cuyo esquema reproducimos a continuación. El nivel “acciones de seguridad en carretera” se puede identificar como objetivo, mientras que las “acciones de prevención”, las “acciones de reparación” y el “apoyo general” se pueden identificar como programas. Al nivel subsiguiente, las “acciones orientadas al hombre”, las “acciones sobre los vehículos”, las “acciones sobre la infraestructura” la “reparación de vehículos” y las “acciones de reparación orientadas al hombre” pueden considerarse como subprogramas, mientras que el nivel siguiente correspondería a los elementos de los programas.

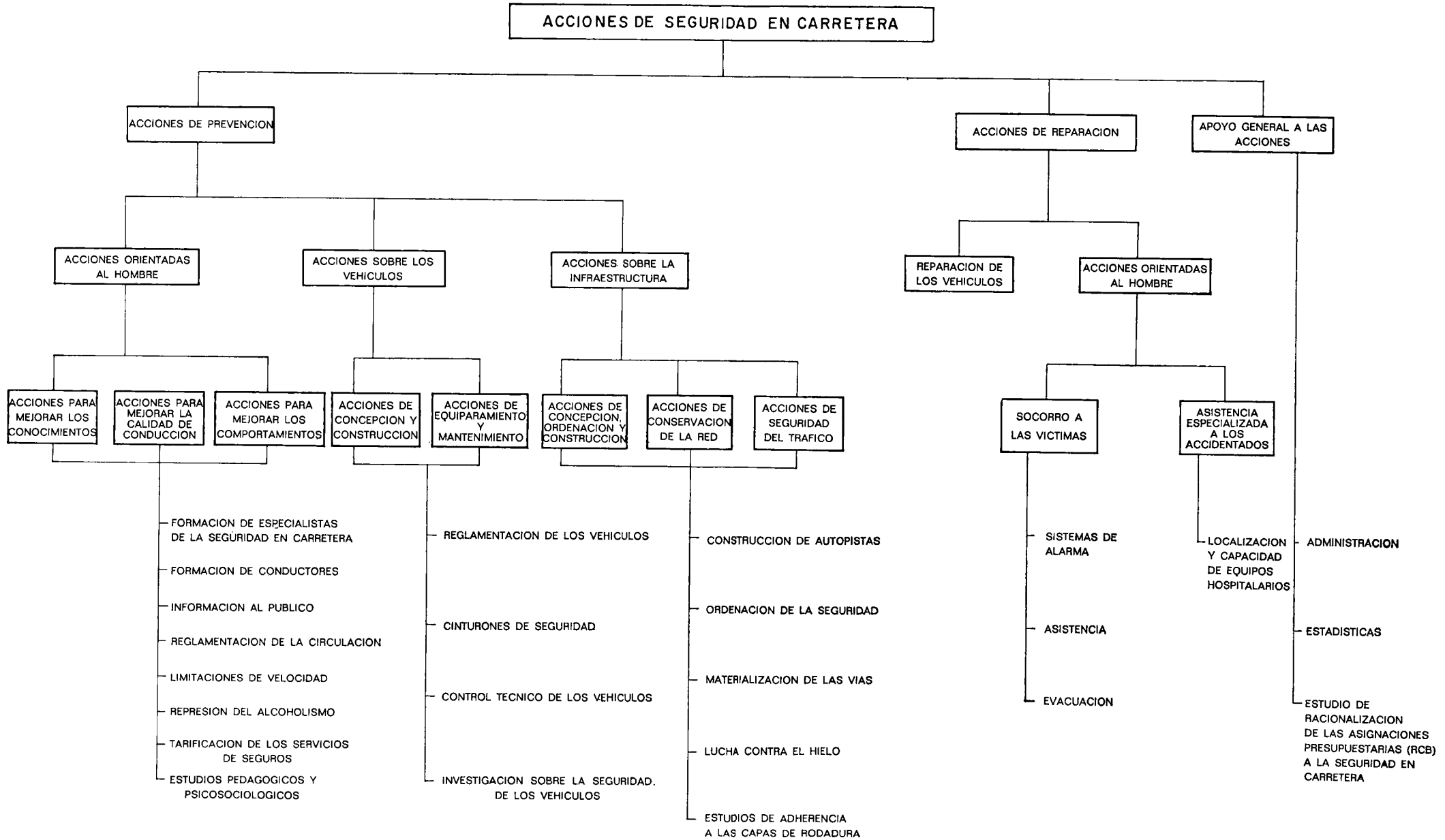
Por último y para completar esta ilustración se incluye un árbol de relevancia relativo a las contribuciones de la investigación del espacio a los objetivos militares de los Estados Unidos.

Al tratar algunos ejemplos de la aplicación del PPB a nivel del Gobierno Federal, comprobaremos cómo en cada fijación de la estructura de pro-

(9) M. E. ESCH, “Planning Assistance through Technical Evaluation of Relevance Numbers”. Proceedings of the 17th. National Aerospace Electronics Conference. Dayton. Ohio, 1965. Institute of Electronics and Electrotechnical Engineers. New York, 1965.

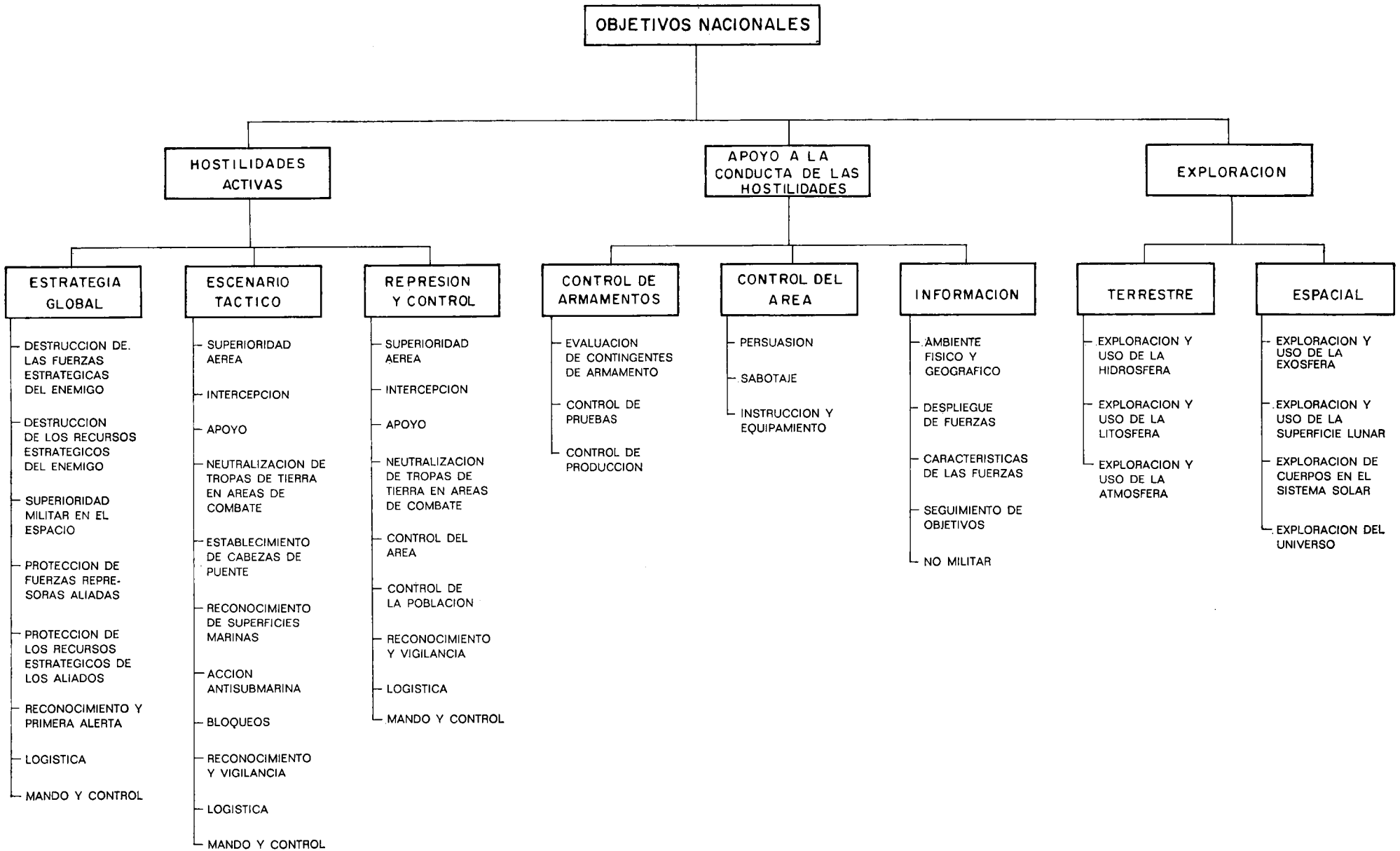
# ARBOL DE RELEVANCIA DEL PROGRAMA FRANCES DE SEGURIDAD EN CARRETERA

( MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT, ABRIL 1.969 )





ARBOL DE RELEVANCIA RELATIVO A LOS ASPECTOS MILITARES DE LA INVESTIGACION DEL ESPACIO EN ESTADOS UNIDOS  
(HONEYWELL MILITARY AND SPACE SCIENCES DEPARTMENT)







gramas para servir un objetivo, está implícita la consideración de un árbol de relevancia.

Por lo que se refiere al análisis coste-beneficio y coste eficacia, la propiedad de su aplicación, en la comparación de programas alternativos y en el diseño de paquetes de programas complementarios en la satisfacción de un mismo objetivo, no requiere mayor comentario.

Por último vamos a revisar rápidamente la estructura operativa del sistema PPB (10).

Las condiciones iniciales necesarias para la adopción del sistema son:

- a) La existencia, en cada departamento que lo aplique, de una capacidad analítica suficiente.
- b) La voluntad y capacidad de implantar un proceso de Planificación (identificación de finalidades y objetivos) y Programación (selección de acciones para conseguirlos) con un horizonte temporal de varios años.
- c) La existencia de un proceso presupuestario que permita tomar decisiones acerca de la estructura final de los programas y presentar los datos financieros correspondientes.

Las características específicas del sistema son:

- a) La adopción de una estructura de programas orientada a los resultados finales en correspondencia con los objetivos y finalidades.
- b) El análisis, que permita la selección por su eficacia, y el diseño de los programas orientados a cada objetivo.
- c) La observación de un ciclo temporal repetitivo y prefijado de preparación de las decisiones en correspondencia con el calendario del proceso político.
- d) La aceptación por los funcionarios (desde los niveles operativos hasta los Ministros) de la responsabilidad del establecimiento y la adopción efectiva del sistema.

(10) Bulletin n.º 66-33, October 12, 1965. "To the heads of Executive Departments and Establishments" SUBJECT: Planning-Programming-Budgeting", Bureau of the Budget. Executive Office of the President.

INDICADORES DE CANTIDAD Y CALIDAD DE SERVICIO  
(OUTPUT VOLUME & QUALITY INDICATORS) \*

<i>Elementos de programas</i>	<i>Volumen de servicio</i>	<i>Calidad de servicio</i>
<b>(PROGRAMAS DE RECURSOS NATURALES)</b>		
— Recursos forestales . . . . .	superficies tratadas y/o plantadas . . . .	crecimiento del volumen de madera por tipos.
— Servicios de extensión agrícola . .	número de explotaciones asistidas . . . .	producción de las explotaciones por cosecha.
— Conservación . . . . .	superficies conservadas . . . . .	profundidad, amplitud y calidad de la tierra útil; niveles de agua.
— Regadíos . . . . .	superficies puestas en regadío . . . . .	productividad (producción/superficie).
<b>(PROGRAMA DE AMBIENTE FÍSICO URBANO)</b>		
— Contaminación atmosférica . . . .	número de violaciones corregidas . . . .	niveles de contaminación (monóxido de carbono, anhídrido sulfuroso, hidrocarburos no saturados, etc...).
— Sistemas de distribución de agua . .	volumen de agua consumida . . . . .	días de racionamiento; índices de calidad (oxígeno disuelto, temperatura, dureza, ácido clorhídrico).
— Gestión de residuos sólidos . . . . .	toneladas evacuadas . . . . .	periodicidad de las evacuaciones, proporción utilizada como relleno.
— Control de roedores . . . . .	reducciones de población . . . . .	número de mordeduras registrado.
— Control de mosquitos . . . . .	superficies tratadas . . . . .	superficies saneadas.
— Sistemas de recuperación de aguas residuales . . . . .	volúmenes de agua tratados . . . . .	niveles de calidad conseguidos.

<i>Elementos de programas</i>	<i>Volumen de servicio</i>	<i>Calidad de servicio</i>
— Vivienda . . . . .	número de unidades de alojamiento . . .	calidad y estado de las construcciones (fontanería, iluminación, calefacción, aire acondicionado, ruido).
— Renovación Urbana . . . . .	número de unidades de alojamiento . . .	número de familias realojadas satisfactoriamente.
— Embellecimiento . . . . .	número de árboles y de asentamientos de flores plantados y conservados . . . . .	medidas de apariencia física por muestreo aleatorio.
<b>(PROGRAMAS DE ESPARCIMIENTO)</b>		
— Parques . . . . .	número de personas que utilizan parques en la hora punta; número de parques. Superficie mantenida . . . . .	árboles y áreas plantadas en condiciones satisfactorias.
— Museos . . . . .	número de personas visitantes . . . . .	número de obras expuestas; amplitud de la cobertura de temas; exposiciones especiales.
— Librerías . . . . .	número de utilizadores; número de volúmenes en préstamo . . . . .	número de volúmenes requeridos no disponibles; listas de espera de peticiones.
— Parques zoológicos . . . . .	número de personas visitantes . . . . .	número de especies representadas.
— Centros de recreo . . . . .	número de visitantes y/o usuarios . . . . .	tipo de actividades disponibles para diferentes grupos de edad.
— Representaciones teatrales . . . . .	número de visitantes . . . . .	número de representaciones por compañías con reputación nacional.
<b>(PROGRAMAS DE TRANSPORTE)</b>		
— Aeropuertos . . . . .	número de pasajeros en origen y destino; número de despegues y aterrizajes . . .	retrasos; tiempo de acceso.

<i>Elementos de programas</i>	<i>Volumen de servicio</i>	<i>Calidad de servicio</i>
— Puertos marítimos y terminales . .	longitud y número de muelles. Calado .	tamaño de los buques recibidos, toneladas de carga tratadas.
— Autopistas y carreteras . . . . .	longitudes puestas en servicio y mantenidas . . . . .	embotellamientos; accidentes; capacidades de flujo.
— Sistemas de transporte masivo . . .	número de pasajeros km/día . . . . .	aglomeración en horas punta; frecuencia de servicio en horas de carga baja.
— Aparcamientos . . . . .	número de aparcamientos/día . . . . .	número de infracciones de las reglas de aparcamiento viario; número de vehículos remolcados por infracción.
— Depósitos terminales . . . . .	stocks medios en Tm . . . . .	volúmenes disponibles por tipo de superficie.
<b>(PROGRAMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA)</b>		
— Actividad de inspección . . . . .	número de personas interpeladas . . . . .	número de personas restituidas a la comunidad; número de reincidentes.
— Vigilancia . . . . .	número horas $\times$ hombre de vigilancia .	tasas de criminalidad por grupos de edad; número de procesados por número de antecedentes.
— Control de tráfico . . . . .	número de cruces controlados . . . . .	número de accidentes y de muertos y heridos.
— Control de incendios . . . . .	número de alarmas atendidas . . . . .	tiempo de espera entre la alarma y la asistencia; tasas de seguro de incendios.
— Tribunales . . . . .	número de causas resueltas . . . . .	duración de las causas; número de causas no resueltas.
— Prisiones y otras actividades penitenciarias . . . . .	número de presos liberados y población conservada . . . . .	número de reincidentes; número de rehabilitados y empleados.
— Iluminación . . . . .	número de luces viarias mantenidas, kw/h	índices de iluminación.

<i>Elementos de programas</i>	<i>Volumen de servicio</i>	<i>Calidad de servicio</i>
<b>(PROGRAMAS DE EDUCACIÓN Y ASISTENCIA INFANTIL)</b>		
— Centros de asistencia . . . . .	número de niños asistidos . . . . .	horas de educación, servicios sanitarios y de orientación suministradas.
— Centros de asistencia diurna . . . . .	” . . . . .	”
— Educación preescolar . . . . .	número de niños admitidos . . . . .	número de niños por aptitud a la lectura.
— Escuelas elementales . . . . .	” . . . . .	número de niños aprobados.
— Escuelas secundarias . . . . .	” . . . . .	número de graduados, número de abandonos.
— Escuelas vocacionales . . . . .	” . . . . .	número de personas que trabajan.
— Educación superior . . . . .	número de estudiantes admitidos y títulos concedidos por especialidad . . . . .	número de graduados admitidos en ciclos ulteriores; número de graduados que reciben becas.
— Enseñanza profesional . . . . .	número de personas admitidas . . . . .	número de personas que trabajan.
	número de personas con empleo cercano	
— Programas nocturnos y de verano.	número de personas admitidas . . . . .	cambios en el rendimiento escolar.
— Programas para casos excepcionales	” . . . . .	número de niños y logros de adaptación por niveles de reincorporación.
— Programas de media pensión . . . . .	número de comidas servidas . . . . .	número de niños asistentes; estados de nutrición.
— Programas de sanidad escolar . . . . .	número de exámenes médicos; número de enfermedades detectadas . . . . .	número de niños con deficiencias corregibles tratados.
<b>(PROGRAMAS DE OPORTUNIDAD LABORAL)</b>		
— Programas de adaptación local juvenil . . . . .	número de personas empleadas . . . . .	número de personas empleadas por niveles de adiestramiento.

<i>Elementos de programas</i>	<i>Volumen de servicio</i>	<i>Calidad de servicio</i>
— Programas de información y orientación . . . . .	número de personas asistidas . . . . .	número de personas empleadas por niveles de adiestramiento; duración del período de desempleo.
— Servicios de búsqueda de empleo . . . . .	número de personas colocadas y entrevistadas . . . . .	duración de los períodos de desempleo.
— Unidades de producción temporales . . . . .	número de personas empleadas . . . . .	número de personas reempleadas por la comunidad.
— Rehabilitación vocacional . . . . .	número de personas asistidas y/o reempleadas . . . . .	niveles de ingreso de las personas rehabilitadas.
<b>(PROGRAMAS DE SALUD PÚBLICA)</b>		
— Hospitales generales . . . . .	número medio de pacientes residentes/día; número de pacientes no residentes asistidos/día . . . . .	listas de espera; unidades especiales de asistencia.
— Hospitales de salud mental . . . . .	carga media diaria . . . . .	número de horas de terapia; duración de las estancias.
— Instituciones para los retrasados mentales . . . . .	" . . . . .	
— Clínicas de salud mental . . . . .	n.º de pacientes × hora de asistencia . . . . .	número de personas permanentes en la comunidad; número de curaciones.
— Centros de rehabilitación para el alcoholismo . . . . .	número de pacientes tratados . . . . .	número de curaciones; número de no reincidentes.
— Centro para la planificación familiar . . . . .	número de mujeres aconsejadas . . . . .	número de mujeres ejercitando control.
— Clínicas de diagnóstico y detección . . . . .	número de personas examinadas . . . . .	número de casos recibiendo tratamiento.

<i>Elementos de programas</i>	<i>Volumen de servicio</i>	<i>Calidad de servicio</i>
— Programas de inmunización . . . . .	número de personas tratadas . . . . .	reducción de las tasas (polio, tétanos, etcétera).
— Servicios a domicilio . . . . .	número de personas asistidas . . . . . número de horas de asistencia . . . . .	tipos de servicios prestados; hospitalizaciones evitadas.
— Servicios de ginecología y asistencia a recién nacidos . . . . .	carga media diaria; número de instituciones inspeccionadas . . . . .	horas de asistencia profesional, accesibilidad.
<b>(PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL)</b>		
— Servicios de información y orientación familiar . . . . .	número de familias asistidas; carga media diaria en número de casos . . . . .	cambios en las tasas de separación y divorcio.
— Pagos de asistencia social . . . . .	número de personas y familias por tipos de asistencia . . . . .	número de familias que atraviesan la frontera convencional de la pobreza (definida en renta disponible). Definición de niveles de presupuestos familiares.
— Distribución de alimentos . . . . .	número de familias asistidas . . . . .	niveles de nutrición de las familias asistidas.
— Asistencia tutelar . . . . .	número de familias e individuos . . . . .	número de casos de institucionalización evitados.
— Centros de recuperación y reorientación . . . . .	número de personas asistidas . . . . .	número de personas restituidas a la comunidad.

(\*) S. MUSKIN, J. COTTON, "Systematic Analysis and Grat-in-aid in a Federal System", en "The analysis and evaluation of Public expenditures: The PPB System". The Congress of the United States, 1969.

Los productos finales del procedimiento son:

- a) Un “Plan Financiero y de Programas” que cubre un horizonte de varios años.
- b) Una serie de análisis: “Memorándums de Programa” (que se elabora y modifica cada año) y “Estudios especiales” que analizan a fondo ciertos problemas especiales.

Por lo que se refiere a la “estructura de programas”, cada departamento debe establecer esa serie de categorías presupuestarias orientadas a los “outputs” y que cubren la totalidad de las actividades del mismo.

Las “categorías de programas” son agrupaciones de programas que sirven, dentro del departamento correspondiente, un mismo objetivo.

Las “subcategorías de programas” son subdivisiones dentro de cada categoría que agrupan programas en base a objetivos parciales que contribuyen e integran el objetivo más amplio a que corresponde la categoría considerada.

Los “elementos de programas” son subdivisiones de las subcategorías y comprenden bienes y servicios específicos empleados en el desarrollo de las actividades y están integrados por conceptos tales como instalaciones, equipo, personal, servicios, etc.

Para ilustrar lo dicho me referiré a un ejemplo en el campo de la Educación:

Finalidad:	— Educación Nacional
Objetivo y categoría de programa:	— Educación Superior
Subcategoría de programa	— Mejora de la enseñanza científica y de ingeniería.
Elemento de programa	— Número de profesores a formar en matemáticas modernas.

El “Plan Financiero y de Programas” contiene la traducción presupuestaria de las acciones previstas para conseguir los objetivos de acuerdo con la estructura de programas decidida y cubre un período, generalmente de 5 años a partir del año cuyo presupuesto se trata de detallar (aunque el horizonte temporal se fija en función de la duración de las acciones incluidas en los programas). Asimismo, incluye actividades todavía no examinadas por el Legislativo y expresa los objetivos y los logros previstos,



cuando ello es posible, en términos cuantitativos no financieros por medio de indicadores de cantidad y calidad de servicio.

A título ilustrativo se incluyen a continuación ciertos tipos de indicadores empleados en la caracterización de los resultados esperados de los programas. En el Plan Financiero y de Programas figura una descripción de sus resultados en la que se incluyen no solamente los volúmenes absolutos de servicio prestado sino la proporción servida del universo objeto considerado (vg.: proporción de ancianos que reciben asistencia respecto a la población total del espectro de edades).

Por lo que se refiere a los costes totales asociados a cada programa, en el Plan Financiero figuran los monetarios directos de cualquier naturaleza distinguiéndola por sus capítulos: investigación y desarrollo, inversión inicial, subvenciones, operación, etc..., mientras que las diferencias entre costes sociales y costes monetarios se incluyen en los Memorándums de programa y/o en los Estudios Especiales. Cuando un programa origina ingresos percibidos por el Tesorero el Plan Financiero incluye las estimaciones correspondientes. Finalmente estos conceptos se traducen a las formas de presentación convencionales del Presupuesto y el Plan así redactado constituye la base de los requerimientos presupuestarios de cada departamento ministerial. Por supuesto el Plan Financiero se refiere, creo que ya lo he comentado, al año cuyo Presupuesto se trata de fijar y a los cuatro siguientes y los valores correspondientes a cada programa se van modificando cada año.

Los Memorándums de programa incluyen todo el desarrollo analítico que justifica, en términos coste-eficacia (cuando los "outputs" son difícilmente valorables en términos económicos y en cambio pueden estimarse en valor físico) y coste-beneficio (cuando la contabilidad social lo permite), la selección de los programas como más convenientes para el logro de los objetivos.

Los Estudios Especiales responden a requerimientos específicos suscitados por cualquier centro de decisiones en la vertiente ejecutiva del Estado y se refieren al examen muy a fondo de algún tema particular [vg.: rentabilidad social del proyecto de avión supersónico SST (11)] o estudios mo-

(11) L. R. HOWARD, "A cost-effectiveness example: supersonic Transport", and "cost-effectiveness. The economic evaluation of engineered systems", por J. Morley English (Ed.). John Wiley and Sons, 1968.

nográficos acerca de temas de interés general [vg.: análisis del valor del tiempo para los viajeros (12), análisis del valor económico de la supervivencia, es decir, de evitar la muerte (13)].

## PRINCIPALES ÁREAS DE DECISIÓN Y PROGRAMAS DEL GOBIERNO FEDERAL

### I. MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

- Fuerzas Militares.
- Apoyo a las Fuerzas Militares de naciones aliadas.
- Desarrollo de la Energía Atómica.
- Actividades no militares en el Extranjero.
- Control de Armamentos y Desarme.
- Competencia científica internacional: exploración pacífica del Espacio.

### II. LEY Y MANTENIMIENTO DEL ORDEN

- Administración de Justicia.
- Seguridad Pública.

### III. DESARROLLO SOCIAL Y BIENESTAR

- Salud Pública.
- Bienestar Social.
- Educación.
- Urbanismo y Desarrollo Comunitario.

### IV. DESARROLLO ECONÓMICO

- Recursos Naturales.
- Transportes.
- Ayudas e incentivos al Sector Privado.
- Controles y Regulaciones.

(12) J. R. NELSON, "The value of travel time", en "Problems in Public Expenditure analysis". S. B. Chase (Ed.). The Brookings Institution, 1968.

(13) T. C. SCHELLING, "The life you save may be your own", en "Problems in Public Expenditure analysis". S. B. Chase (Ed.). The Brookings Institution 1968.

## V. OPERACIONES GENERALES DEL GOBIERNO

- Gabinete ejecutivo del Presidente.
- Funciones Legislativas.
- Gestión Fiscal.
- Mantenimiento de la Función Administrativa.

## ESTRUCTURA DEL PROGRAMA-PRESUPUESTO DEL DESARROLLO SOCIAL Y BIENESTAR

### • *Salud Pública*

- Control y prevención.
- Tratamiento y rehabilitación.
- Asistencia a largo plazo y apoyo a domicilio.
- Formación e instrucción.
- Investigación.

### • *Bienestar Social*

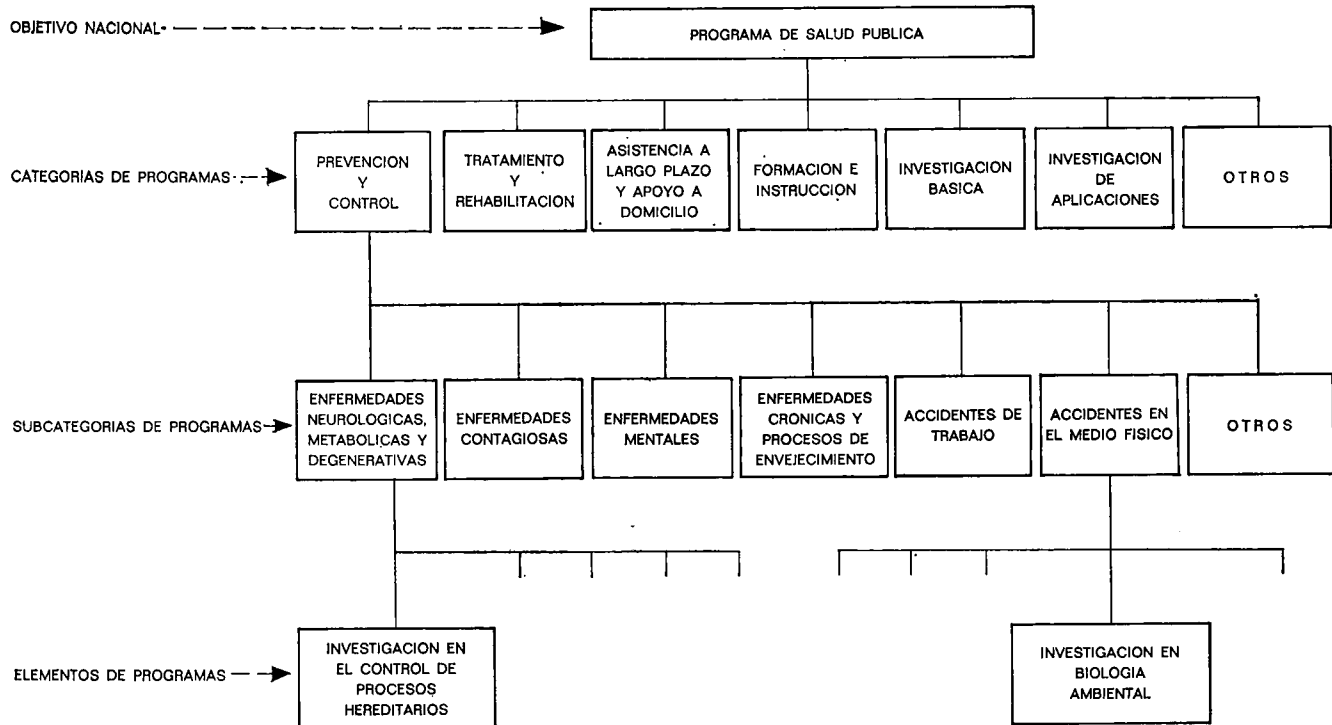
- Prevención de la miseria.
- Apoyo temporal y rehabilitación.
- Apoyo a largo plazo.
- Instrucción e investigación.

### • *Educación*

- Educación primaria y secundaria.
- Educación superior.
- Educación de adultos.
- Bibliotecas y servicios.
- Investigación (en instituciones educativas y centros de investigación).
- Educación internacional.

### • *Urbanismo y Desarrollo Comunitario.*

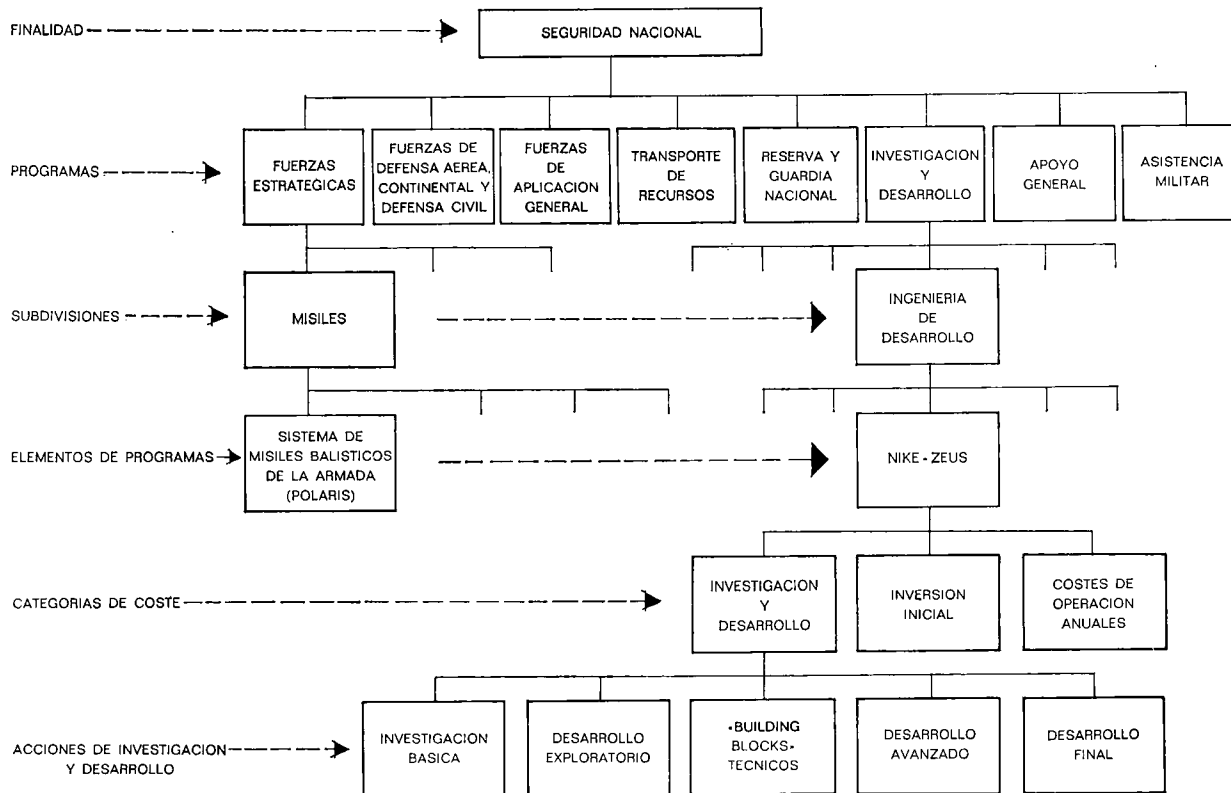
ARBOL DE RELEVANCIA RELATIVO AL PPB DE SALUD PÚBLICA  
(DEPARTMENT OF HEALTH, EDUCATION AND WELFARE)



## ESTRUCTURA DEL PROGRAMA-PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL (EE. UU.)

- *Fuerzas Militares*
  - Fuerzas Estratégicas.
  - Fuerzas de Defensa Aérea Continental.
  - Fuerzas de Aplicación General.
  - Transporte de recursos.
  - Reserva y Guardia Nacional.
  - Investigación y Desarrollo.
  - Apoyo General.
  - Otros.
  
- *Apoyo a Fuerzas militares de naciones aliadas*
- *Desarrollo de la Energía Atómica*
- *Actividades no militares en el Extranjero*
- *Control de armamentos y desarme*
- *Competencia científica internacional: exploración del espacio*
  - Vuelo espacial tripulado.
  - Investigación científica y exploración.
  - Aplicaciones civiles.
  - Instalaciones de lanzamiento.
  - Apoyo a misiones de vuelo.
  - Investigación y Desarrollo avanzados.
  - Apoyo General.

ARBOL DE RELEVANCIA PARA LA APLICACION DEL SISTEMA PPB A LA  
 GESTION DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS.  
 (SYSTEMS ANALYSIS GROUP DEPARTMENT OF DEFENSE)



## CATEGORÍAS DE COSTE DE LOS ELEMENTOS DE LOS PROGRAMAS EMPLEADOS EN EL SISTEMA PPB DE LA DEFENSA

### • INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

- Investigación básica.
- Investigación aplicada.
- Diseño de sistemas.
- Pruebas de sistemas.

### • INVERSIÓN INICIAL

- Construcción de instalaciones.
- Adquisición del equipo primario.
- Adquisición de elementos de repuesto.
- Adquisición de otros elementos.
- Reclutamiento y adiestramiento inicial del personal.
- Otros.
- Adquisición de equipo de apoyo.

### • COSTE DE OPERACIÓN ANUAL

- Mantenimiento y renovación de instalaciones.
- Mantenimiento del equipo primario.
- Mantenimiento del equipo de apoyo.
- Adquisición de aprovisionamientos.
- Coste de personal.
- Adiestramiento del personal.
- Otros.
- Viajes y transportes.

## ESTRUCTURA DEL PROGRAMA-PRESUPUESTO DE TRANSPORTES (EE. UU.)

ELEMENTOS

PROGRAMAS

TRANSPORTE GENERAL INTERURBANO

*Sistema de vías interestados*

Programa de Autopistas interestados.  
Carreteras del sistema primario.

*Sistema de transporte nacional por agua*

Instalaciones y vías interiores navegables.  
Programas marítimos.

*Sistema de transporte aéreo*

Subvenciones del CAB a las líneas aéreas.  
Tecnología de medios de vuelo (FAA y NASA).

TRANSPORTE URBANO

*Sistemas de vías urbanas*

*Sistemas de tránsito masivo y rápido*

ACCESO RURAL

*Carreteras del sistema secundario*

*Carreteras de montaña y parques nacionales*

*Ayudas a la aviación de servicio local*

TRANSPORTE MILITAR

Como ilustración de los conceptos de finalidad objetivo y programa se incluyen a continuación las estructuras correspondientes a la aplicación del PPB en el Gobierno Federal.

La finalidad nacional del Estado se descompone en cinco finalidades: El mantenimiento de la seguridad Nacional, la Ley y mantenimiento del orden, el desarrollo social y bienestar, el desarrollo económico y las operaciones generales de gobierno.

La finalidad “desarrollo social y bienestar” integra cuatro objetivos (salud pública, bienestar social, educación y urbanismo y desarrollo comunitario), mientras que, por ejemplo la finalidad “seguridad nacional” se descompone en seis objetivos (fuerzas militares, apoyo a fuerzas militares de



naciones aliadas, desarrollo de la energía nuclear, actividades no militares en el extranjero, control de armamentos y desarme y competencia científica internacional: exploración del Espacio).

Por lo que se refiere a las categorías de programas (ver árboles de relevancia adjuntos), el objetivo “salud pública” se sirve mediante seis categorías de programas (control y prevención, tratamiento y rehabilitación, asistencia a largo plazo y apoyo a domicilio, formación e instrucción investigación y otros) mientras que el objetivo “fuerzas militares” queda satisfecho mediante ocho categorías de programas (fuerzas estratégicas, fuerzas de defensa aérea continental, fuerzas de aplicación general, transporte de recursos, reserva y Guardia Nacional, investigación y desarrollo, apoyo general, y asistencia militar y otros).

Las subcategorías de programas serían, por ejemplo, las “enfermedades neurológicas metabólicas y degenerativas” para la categoría “prevención y control” del objetivo “salud pública” y la “ingeniería de desarrollo” para la categoría “investigación y desarrollo” del objetivo “fuerzas militares”.

Como elementos de programas encontraríamos conceptos tales como “investigación en el control de procesos hereditarios” para la subcategoría “enfermedades neurológicas” y “NIKE-ZEUS” para la subcategoría “ingeniería de desarrollo”. El contenido de las categorías de coste queda ilustrado en el cuadro adjunto para cualquier elemento de un programa de investigación y desarrollo militar (vg.: el propio sistema de armamento NIKE-ZEUS).

La estructura de programas del objetivo “transporte” (correspondiente a la finalidad “desarrollo económico”) está articulada en cuatro categorías (“transporte general interurbano”, “transporte urbano”, “acceso rural” y “necesidades de transporte militar”), las subcategorías y elementos correspondientes figuran en la lista adjunta.

CAMBIOS EN LOS ESQUEMAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA DEFENSA DEBIDOS A LA APLICACIÓN DEL SISTEMA PPB (\*)

<i>Sistema presupuestario anterior</i>	<i>Sistema P.P.B.</i>
ARMADA	FUERZAS ESTRATÉGICAS
Polaris	Polaris
Cuerpo de la Marina	ICBM
Fuerzas de Transporte	Aviación de Bombardeo
FUERZA AÉREA	FUERZAS DE DEFENSA CONTINENTAL
ICBM	Aviación de Defensa Aérea
Aviación Táctica	Misiles de Defensa Aérea
Aviación de Defensa Aérea	FUERZAS DE APLICACIÓN GENERAL
Aviación de Bombardeo	Cuerpo de la Marina
EJÉRCITO	Divisiones Armadas
Misiles de Defensa Aérea	Aviación Táctica
Divisiones Armadas	Fuerzas de Transporte

Las estructuras de programa definidas en ocasión de la implantación del PPB han significado a menudo cambios radicales en la presentación de los presupuestos. Así, tradicionalmente los correspondientes a la Defensa estaban divididos por armas mientras que en términos de programas-presupuestos las categorías de programas tienen carácter mixto interarmas. En el cuadro adjunto figuran las modificaciones de estructura presupuestaria relativas a las tres primeras subcategorías del objetivo "fuerzas militares".

Conviene por último hacer referencia a las tres fases del sistema PPB: la planificación, la programación y el presupuesto.

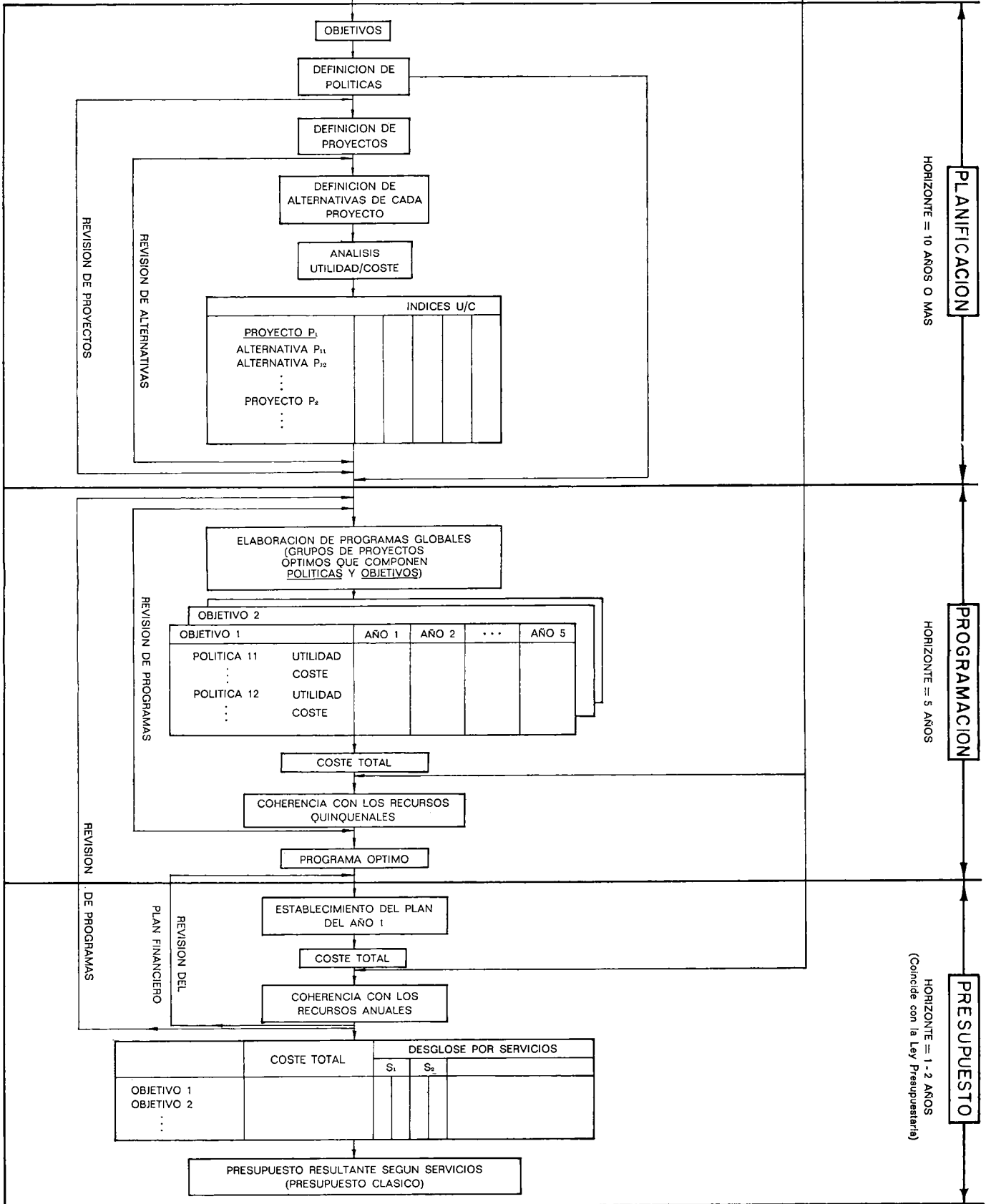
La planificación arranca de la identificación de las finalidades nacionales (a las que deberán referirse los objetivos) y ello requiere un evaluación

(\*) M. L. WEIDENBAUM, "Program-Budgeting: Applying Economic Analysis to government Expenditure Decision", en "Business and Government Review", 1966.

OBJETIVOS FINALES  
Y  
OPCIONES BASICAS

RECURSOS TOTALES:  
- APROXIMACIONES A NIVEL QUINQUENAL  
- PRECISOS A NIVEL ANUAL

-MANDATO POLITICO-





integral y prospectiva de las necesidades y posibilidades nacionales; evidentemente se trata de una definición de carácter esencialmente político pero que debe quedar apoyada por todo el análisis que se pueda aportar.

El tema de la identificación y explicación de los objetivos nacionales ha preocupado suficientemente a la Administración Federal como para haber creado, en julio de 1969, el "National Goals Research Staff" en el seno de la oficina ejecutiva del Presidente que, al año de su existencia, ha producido su primer informe (14).

La labor más o menos iluminada de un gabinete de este tipo debe únicamente servir de apoyo a la rama ejecutiva en su dialéctica con el Legislativo. Las decisiones deben en cualquier caso tomarse en la sede del poder político. Lo que ocurre a menudo (15) es que la instancia suprema de las decisiones queda saturada por los problemas corrientes de la agenda política y no se llega a explicitar claramente el mandato sobre las finalidades. Algunos autores han sugerido que éstas se pueden inferir de la historia de las decisiones anteriores del Congreso, por ejemplo en el caso del Gasto Público (16); otros han intentado lograrlo (17).

La etapa siguiente de la planificación consiste en relacionar las amplias finalidades nacionales y sus objetivos constitutivos con los programas candidatos. Se trata de una labor reservada a los expertos asistidos por equipos pluridisciplinarios, mediante la que se consideran estructuras alternativas de programas que son objeto de una primera evaluación.

La fase de programación consiste en estimar el coste global de los programas y proceder a una definición a fondo y a una evaluación definitiva de los mismos. En esta etapa se presenta con carácter crucial el problema de la medición y cuantificación de los resultados esperados. Después de la

(14) "Toward balanced growth: quantity with quality". Report of the National Goals Research Staff. 4 julio 1969.

Government Printing Office. Washington D. C.

(15) D. P. MOYNIHAN, "Goals, systems, and hidden policies", en "The futurist". Agosto, 1970.

(16) M. L. WEIDENBAUM, "Program-Budgeting: applying Economic Analysis to Government expenditure decisions", en "Business and Government Review", 1966.

(17) L. L. LEDERMAN, M. I. WINDUS, "An Analysis of the allocation of Federal Budget resources as an indicator of National Goals. An analysis". Batelle Memorial Institute, Columbus. Feb., 1969. NASA Contract N.º NASW-1.146.

iteración de esta fase con la anterior, que puede producir modificaciones en la estructura de programas se aborda la última fase: el presupuesto. Ésta consiste en la traducción de los "inputs" requeridos por los programas en valores monetarios de los capítulos tradicionales del Presupuesto.

En la figura adjunta se incluye un esquema más detallado de las fases y etapas del proceso PPB.

En su estado actual de aplicación la Planificación-Programación-Presupuesto presenta lagunas importantes entre las que cabe destacar una cierta tendencia a la suboptimización del Gasto Público ya que se hace más fácil comparar, a nivel táctico, rendimientos de dos programas alternativos para la satisfacción de un objetivo determinado que analizar, a nivel estratégico o interdepartamental, las eficacias marginales de cada unidad monetaria de gasto dedicada a actividades tan heterogéneas como la educación nacional y la ayuda económica internacional.

Sin embargo al poner en evidencia de una manera más sistemática los costes y beneficios sociales asociados a cada gran sector del Gasto Público, la adopción del PPB tiende a producir — ya se cuenta con suficiente perspectiva de tiempo para observarlo — transvases de recursos desde la satisfacción de ciertas necesidades colectivas a otras, por ejemplo desde las inversiones físicas hacia las más orientadas a los recursos humanos.

La difusión del sistema PPB ha sido durante los últimos años, a pesar de su confirmación como un progreso en la aplicación del análisis económico a la asignación de los recursos públicos (18), objeto de innumerables polémicas entre los especialistas del de la gestión y el cálculo económico y los expertos en procesos políticos de decisión.

Sin embargo, consistente más en una actitud presupuestaria permanentemente referida a la racionalidad económica de las decisiones públicas, que en una receta técnica milagrosa, el PPB ha irrumpido estrepitosamente

(18) Para una visión amplia del concepto y su aplicación práctica:

D. NOVICK, "Program Budgeting: Program analysis and The Federal Budget". Harvard University Press, 1965. Cambridge.

J. LYDEN and E. G. MILLER, "Planning Programming Budgeting: A Systems Approach to Management". Markham Publishing Company, 1967. Chicago.

"The analysis and evaluation of public expenditures: the PPB System". Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee. Congress of the United States. U. S. Government Printing Office. Washington D. C., 1969.

en el campo de las aplicaciones prácticas de la Hacienda Pública (19).

En la parte siguiente de la comunicación me propongo describir el sentido de la evolución que están sufriendo, a través de sus últimas modificaciones ejecutadas y/o propuestas, las estructuras departamentales de las Administraciones de algunos países que adoptaron previamente sistemas de decisión encauzados por el procedimiento PPB al que acabo de referirme. La íntima relación entre un proceso y otro salta a la vista a pesar de alguna manifestación autorizada, en signo contrario (20).

(19) C. L. SCHULTZE, "The Politics and Economics of Public Spending", The Brookings Institution. Washington D. C., 1968.

(20) T. W. RUEFLI (University of Texas), "PPBS. An analytic approach", en "Studies in Budgeting", por R. F. Byrne, A. Charnes, W. W. Cooper, O. A. Davis y D. Gilford (Editores). Colección "Studies in Mathematical and Managerial Economics" editada por H. Theil. North Holland Publishing Company. Amsterdam, 1971.

Siento contrastar con la opinión del autor cuando dice, en la página 168 de la mencionada obra: "Así, el programa-presupuesto separa el proceso de decisiones, de la estructura organizativa de la Administración y confiere al primero el carácter de orientado a misiones mientras la segunda conserva su carácter orientada a servicios."

Su escrito constituye, por otra parte, una de las aportaciones analíticas más destacadas en este campo, al establecer las posibilidades de aplicación del principio de descomposición de programas lineales del Dantzig-Wolfe así como de la teoría de la descentralización de precios de Kornai y Whinston, al establecimiento de estrategias de gasto en el marco del procedimiento PPB.

## II. ASPECTOS ORGANIZATIVOS: LA ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

“El término «Programa-Presupuesto» sugiere ..  
..... arreglos que puedan, por ejemplo, incluir reorganizaciones institucionales que coloquen las funciones administrativas pertinentes bajo la jurisdicción de la autoridad que deba producir las decisiones finales.”

ROLAND N. MAC KEAN y MELVIN ANSHEN (\*)

Los intentos de racionalización de la gestión pública y concretamente, de la asignación de recursos a la satisfacción de necesidades colectivas a través del Presupuesto se han basado en una jerarquización de los fines y medios de la acción colectiva y en una descomposición conceptual del sistema socioeconómico en su conjunto, en elementos o subsistemas.

El principal criterio para esta descomposición ha sido el de aislar, como pertenecientes a cada elemento, aquellas partes del sistema global que, aún conservando gran número de interacciones con las pertenecientes a los otros elementos, presentan un mayor grado de conexión interna, es decir entre ellas. A cada subsistema ha correspondido — ello salta a la vista en la aplicación del sistema PPB — un área coherente de la acción pública.

El análisis jerárquico que contiene la aplicación del PPB y las necesidades organizativas ligadas a la puesta en práctica de este sistema de evaluación y selección, han ejercitado una fuerte influencia — lo comprobaremos en seguida —, en las tendencias recientes de modificación de las estructuras departamentales de la Administración Pública Central de los paí-

(\*) “Limitations, Risks, and Problems”, en J. LYDEN, E. G. MILLER, *op. cit.* (18).



REORGANIZACION DE LA ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL DEL REINO UNIDO  
 PROPUESTA POR EL GOBIERNO (\*) PARA INCREMENTAR LA EFICACIA DE LA FORMULACION DE POLITICAS Y DE LA  
 GESTION EJECUTIVA.

(\*) «THE REORGANIZATION OF CENTRAL GOVERNMENT», CMND\*4506, HER MAJESTY'S STATIONERY OFFICE 15 OCT. 1970

ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL ANTERIOR	ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL ADOPTADA				
	Ⓘ	Ⓜ	Ⓜ	Ⓜ	Ⓜ
	DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY	DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT	MINISTRY OF AVIATION SUPPLI *	DEPARTMENT OF EMPLOYMENT	MINISTRY OF STATE
MINISTRY OF TECHNOLOGY	Ⓜ		Ⓜ		
BOARD OF TRADE	Ⓜ				
DEPARTMENT OF EMPLOYMENT AND PRODUCTIVITY	Ⓜ			Ⓜ	
MINISTRY OF HOUSING AND LOCAL GOVERNMENT		Ⓜ			
MINISTRY OF TRANSPORT		Ⓜ			
MINISTRY OF PUBLIC BUILDING AND WORKS		Ⓜ			
MINISTRY OF OVERSEAS DEVELOPMENT					Ⓜ



ses cuyos mecanismos de preparación de las decisiones presupuestarias se encuentran en situación de mayor madurez.

He seleccionado dos ejemplos recientes. En octubre de 1970 el Gobierno del Reino Unido presentó un Libro Blanco (21) con una serie de propuestas orientadas a incrementar la eficacia de la Administración mediante la mejora de los métodos y del aparato de formulación de políticas y de gestión ejecutiva. Según el mencionado informe, las modificaciones en la estructura departamental de la Administración, estaban orientadas a:

- a) Mejorar la calidad de la formulación de políticas y de los procesos de decisión (mediante la presentación al Consejo de Ministros de opciones bien definidas y evaluadas en términos de beneficios y costes, quedando así relacionada su selección con la contribución que cada una de ellas pueda ofrecer a la satisfacción de las necesidades nacionales).
- b) Mejorar el marco en el que las políticas se formulan (haciendo coincidir los campos de competencia administrativa de los Ministerios con áreas coherentes de problemas y en consecuencia con necesidades unitarias de acción pública).

Las modificaciones de la estructura departamental propuestas en el Libro Blanco han sido efectivamente adoptadas, con lo que la Administración británica ha conseguido dar un paso importante en la adaptación de su articulación funcional para la acción pública de acuerdo con un enfoque analítico de los problemas, objeto, examen y de administración.

En el gráfico adjunto queda representada la reorganización a la que me refiero: las columnas expresan la situación departamental después del cambio mientras que las filas indican la situación inicial.

Como se puede observar, las modificaciones han consistido en:

1. La fusión en un solo departamento del "Ministry of Technology" (excepto su "Aviation Group") y del "Board of Trade", al que se ha agregado la responsabilidad en relación con las fusiones y el monopolio del "Department of Employment and Productivity". Así ha nacido el nuevo "Department of Trade and Industry".

(21) "The reorganization of Central Government" Cmnd. 4506. Her Majesty's Stationery Office. 15 octubre 1970.

2. Las funciones del “Ministry of Technology” en relación con el sector aerospacial civil y militar se han asignado transitoriamente, al nuevo “Ministry of Aviation Suply”, en espera de una atribución definitiva de las actividades civiles a otro Ministerio y de una inclusión de las militares bajo la responsabilidad del Secretario de Estado para la Defensa.
3. La fusión del “Ministry of Housing and Local Government”, del “Ministry of Transport” y del “Ministry of Public Building and Works”, para formar el nuevo “Department of the Environment”.
4. Las funciones del “Department of Employment and Productivity”, con excepción de las mencionadas respecto a las fusiones y el monopolio, se han concentrado bajo un nuevo “Department of Employment”.
5. El “Ministry of Overseas Development” deja de ser Ministerio y su área de competencia se coloca bajo un Ministro de Estado en el “Foreign and Commonwealth Office”.

Con la propuesta del Gobierno, que ha sido recientemente adoptada, se debe conseguir:

- a) Una mejor capacidad, en el seno de estos departamentos unificados, para proponer y aplicar estrategias de acción pública bien definidas y con objetivos claros.
- b) Una mejor capacidad para explorar y resolver conflictos en la formulación de políticas y en las decisiones ejecutivas, dentro de líneas jerárquicas de gestión más que por medio de compromisos interdepartamentales.
- c) En consecuencia, una delegación menos interferida y más neta de las tareas ejecutivas.
- d) Una adopción más fácil, dentro de cada departamento, de las técnicas analíticas que se aplicarán a bloques de gasto más amplios e independientes.
- e) Una mejor capacidad, para cada departamento, de contribuir efectivamente a la formulación de la estrategia global del Gobierno.

Por otra parte, en enero de 1971, el “Advisory Council on Executive Organization” del Presidente de los Estados Unidos, bajo la dirección de

Roy L. Ash (\*), ha presentado una propuesta para una importante modificación en la estructura departamental de la Administración norteamericana que el propio Presidente Nixon ha comentado en uno de sus mensajes sobre el “Estado de la Unión”, después de haberla aprobado para su presentación al Congreso.

## PRINCIPALES ÁREAS DE DECISIÓN Y PROGRAMAS DEL GOBIERNO FEDERAL

### I. MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

- Fuerzas Militares.
- Apoyo a las Fuerzas Militares de naciones aliadas.
- Desarrollo de la Energía Atómica.
- Actividades no militares en el extranjero.
- Control de Armamentos y Desarme.
- Competencia científica internacional: exploración pacífica del Espacio.

### II. LEY Y MANTENIMIENTO DEL ORDEN

- Administración de Justicia.
- Seguridad Pública.

### III. DESARROLLO SOCIAL Y BIENESTAR

- Salud Pública.
- Bienestar Social.
- Educación.
- Urbanismo y Desarrollo Comunitario.

### IV. DESARROLLO ECONÓMICO

- Recursos Naturales.
- Transportes.
- Ayudas e incentivos al Sector Privado.
- Controles y Regulaciones.

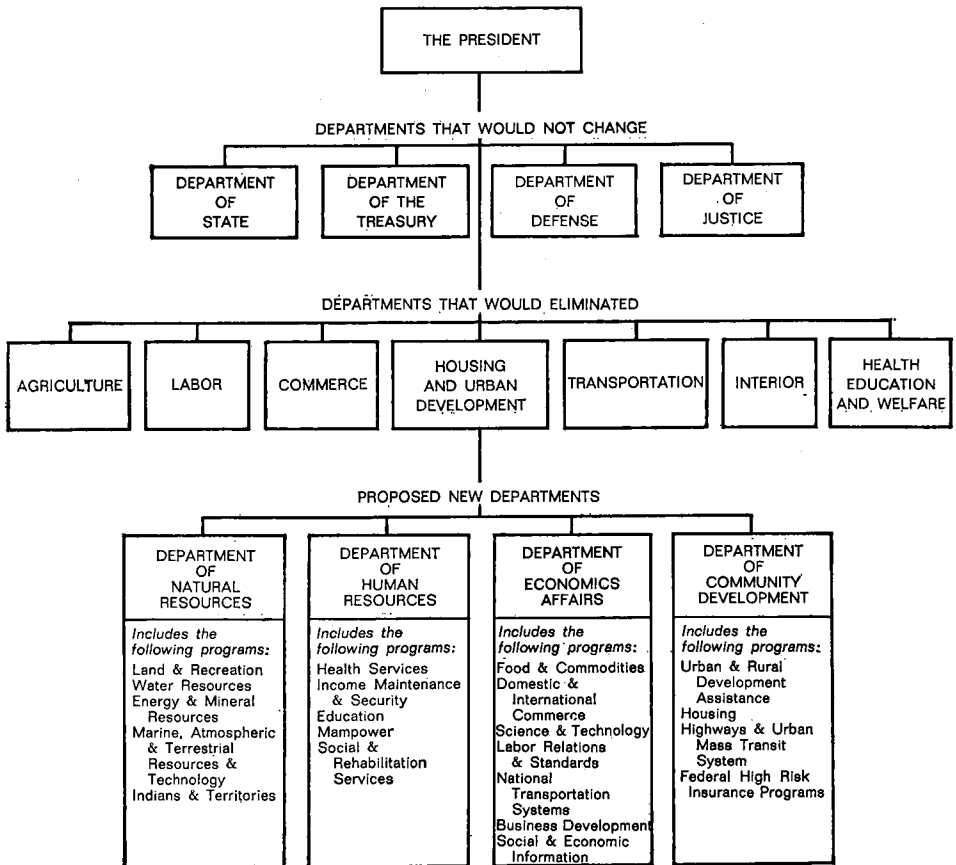
(\*) Presidente, en excedencia, de Litton Industries.

NOTA (diciembre 1972): ROY L. ASH ha sido nombrado a fines de noviembre de este año — después de las elecciones, por tanto — por el presidente Nixon, director del “Office of Management and Budget”.

## V. OPERACIONES GENERALES DEL GOBIERNO

- Gabinete ejecutivo del Presidente.
- Funciones Legislativas.
- Gestión Fiscal.
- Mantenimiento de la Función Administrativa.

### THE PRESIDENT'S PROPOSED CABINET REORGANIZATION



REORGANIZACION DE LA ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
 FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS SEGUN LA PROPUESTA DEL "ADVISORY COUNCIL ON  
 EXECUTIVE ORGANIZATION" DEL PRESIDENTE. (ENERO 1971)

ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL ACTUAL	ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL PROPUESTA							
	STATE	DEFENSE	JUSTICE	TREASURY	ECONOMIC DEVELOPMENT	COMMUNITY DEVELOPMENT	HUMAN RESOURCES	NATURAL RESOURCES
STATE		---	---	---	---	---	---	---
DEFENSE	---		---	---	---	---	---	* WATERWAYS AND FLOOD CONTROL
JUSTICE	---	---		---	---	---	---	---
TREASURY	---	---	---		---	---	---	---
AGRICULTURE	---	---	---	---	* FOOD & COMMODITIES * FARM EXPORT PROMOTION * AGRICULTURAL RESEARCH	* RURAL DEVELOPMENT * FARM AREA HOUSING	* HUMAN NUTRITION	* NATURAL FORESTS * RURAL ELECTRIC POWER
COMMERCE	---	---	---	---		---	---	* MARINE RESOURCES AND TECHNOLOGY
LABOR	---	---	---	---	* LABOR AND PRICE STATISTICS	---	* UNEMPLOYMENT PROGRAMS * MANPOWER TRAINING	---
HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT	---	---	---	---	---		---	---
TRANSPORTATION	---	---	---	---	* TRANSPORTATION	* MASSTRANSIT	---	---
HEALTH EDUCATION AND WELFARE	---	---	---	---	---	---		---
INTERIOR	---	---	---	---	---	---	---	





El proyecto ha suscitado, antes de la apertura del correspondiente debate parlamentario, una controversia considerable (22); el parecer de sus partidarios queda resumido en esta frase de uno de ellos: "la coordinación interdepartamental no es sustituto eficaz de tener cada cosa en su sitio y de proporcionarle al Presidente, en cada puesto ministerial, un hombre con autoridad suficiente para que se le pueda considerar responsable".

Lo realmente interesante a los efectos de esta comunicación consiste en que la reagrupación de siete ministerios (Agriculture, Commerce, Labor, Housing and Urban Development, Transportation, Health Education and Welfare, e Interior) en cuatro superministerios (Economic Development, Community Development, Human Resources y Natural Resources) que figura en esta propuesta de enero de 1971, corresponde, con gran aproximación, al esquema de "principales áreas de decisión y programas del Gobierno Federal" considerado en algunos estudios para la aplicación del sistema PPB a la Administración Federal, publicados seis años antes, cuando nadie ponía en cuestión la idoneidad de la estructura. Se reproduce a continuación el mencionado esquema junto con una representación gráfica del proyecto de modificación del "Advisory Council on Executive Organization".

Por otra parte es interesante observar la simultaneidad de esta propuesta del Presidente, con la creación, de acuerdo con su segundo plan de reorganización de la Administración, del "Office of Management and Budget" que, englobando el antiguo "Bureau of the Budget", adquiere una fuerte dimensión ejecutiva (23).

Parece claro, pues, que se está asistiendo a un proceso en el que a la jerarquización de las áreas de problemas (obtenida por vía analítica) y a la delimitación de los objetivos nacionales (obtenida por medio del proceso político) (24) va siguiendo, con cierto desfase debido a la inercia de las

(22) "Business Week", 30 de enero de 1971.

(23) W. Z. HIRSCH, "Integrating view of Federal Program Budgeting" Memorandum RM - 4799 - RC. The RAND Corporation. Santa Mónica, 1965.

(24) A. R. WEBER, "Institutional staff capabilities of Office of Management and Budget", en "Aerospace management". General Electric Company, vol. 6, número 1, 1971.

NOTA (diciembre 1972): El presidente Nixon ha insistido, después de su reelección, en su deseo de aligerar el fárrago de la Administración y de continuar el proceso de adaptación de las Estructuras Administrativas.

organizaciones, una adaptación paralela de las estructuras administrativas. Según esta tendencia observada los organigramas del Sector Público tienden a corresponder a un sistema de árboles de relevancia que establezca las jerarquías de fines y medios en cada área coherente del interés público nacional.

Al haberse ilustrado esta evidencia concluye el principal propósito de esta comunicación. No querría, sin embargo, quedarme meramente en esta conclusión sin intentar aplicarla a una realidad que nos resulte más cercana, aunque este ejercicio caiga totalmente en el terreno de lo especulativo.

### **III. UNA ALTERNATIVA PARA LA ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL ESPAÑOLA**

Partiendo de estas consideraciones y del contenido de una comunicación anterior (25) he intentado establecer una hipótesis sobre la estructura departamental de nuestra Administración, alternativa respecto a la actual. Al margen de cualquier consideración jurídica, la estructura aquí sugerida a título de mero ejemplo no tiene otras virtudes que las de disminuir considerablemente las actuales necesidades e insuficiencias de la coordinación ministerial y de permitir, si no una anticipación de los futuros requerimientos administrativos (26), por lo menos un enfoque no aplazado de ciertos aspectos vitales para el interés público nacional. Entre éstos pueden indicarse: una mejor compaginación de la acción pública directa y de las responsabilidades reguladoras, una actuación sistemática y global respecto a ciertos ingredientes de la calidad de vida como la educación, la salud pública y el ocio, una política coordinada de transportes y de equipamiento físico, una especial atención a la tecnología de producción y de producto como factor generador de crecimiento económico y condicionador de la capacidad industrial y un tratamiento unitario de los problemas de estrategia productiva y de comercio exterior tanto de la agricultura como del sector industrial, entre otros.

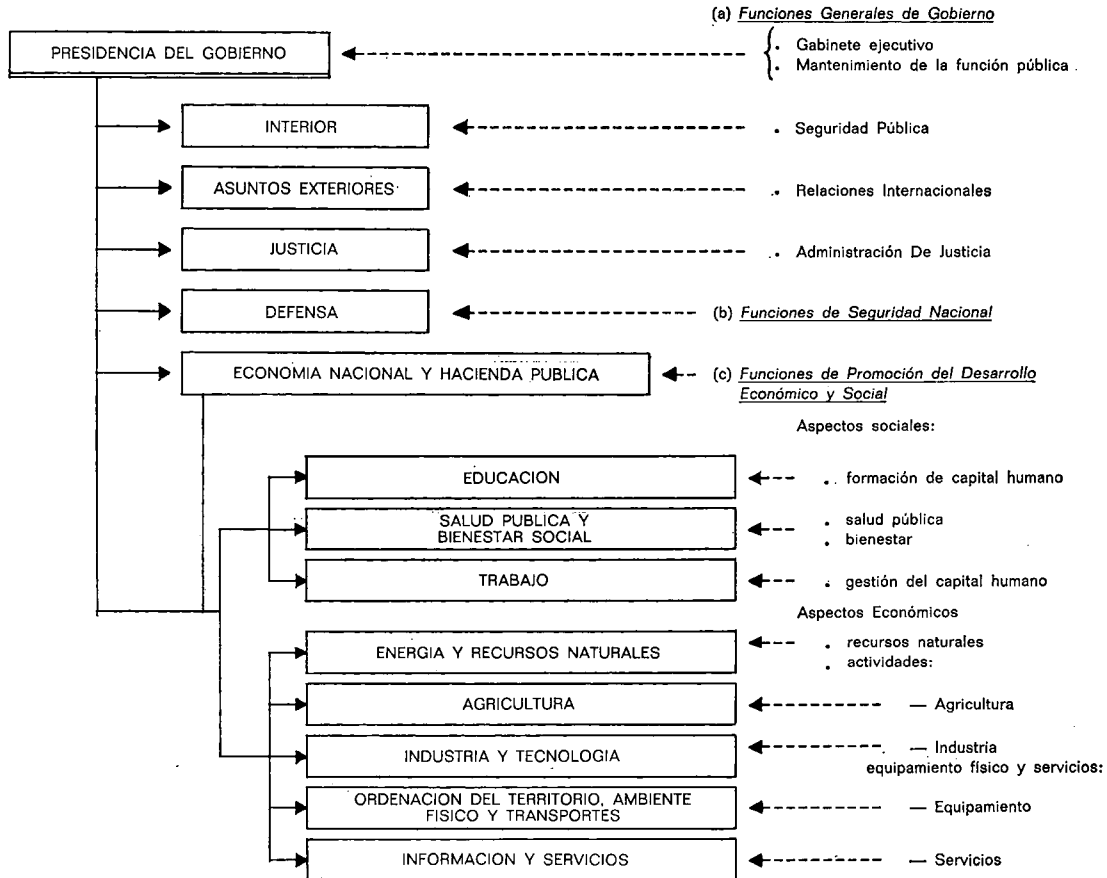
La estructura alternativa a la que me refiero queda representada en la figura adjunta mientras que una descripción más detallada se expone a continuación. Puedo, de momento, resumirla:

(25) J. FERRER BONSONS, "Las decisiones de asignación de recursos a nivel nacional y la estructura departamental de la Administración". Escuela de Investigación Operativa. Universidad de Valencia, mayo 1969.

(26) W. A. ROBSON, "L'avenir de l'Administration Publique", en "Analyse et Prevision", 1966.

ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS



REORGANIZACION (UNA HIPOTESIS ALTERNATIVA) DE LA ACTUAL ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL ESPAÑOLA.

ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL ACTUAL	ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL ALTERNATIVA													
	PRESIDENCIA DEL GOBIERNO	INTERIOR	ASUNTOS EXTERIORES	DEFENSA	JUSTICIA	ECONOMIA NACIONAL Y HACIENDA PUBLICA	EDUCACION Y CIENCIA	SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL	ORDENACION DEL TERRITORIO, AMBIENTE FISICO Y TRANSPORTES	ENERGIA RECURSOS NATURALES	AGRICULTURA	INDUSTRIA Y TECNOLOGIA	INFORMACION Y SERVICIOS	TRABAJO
PRESIDENCIA DEL GOBIERNO	■	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
GOBERNACION	ADMINISTRACION LOCAL	■	—	—	—	—	—	SALUD PUBLICA	—	—	—	—	CORREOS	—
ASUNTOS EXTERIORES	—	—	■	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
EJERCITO	—	—	—	■	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
MARINA	—	—	—	■	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
AIRE	—	—	—	AVIACION MILITAR	—	—	—	—	AEROPUERTOS ARCEY A LA NAVIGACION AEREA, NAVIGACION Y TRANSPORTE AEREO	—	—	INDUSTRIA AEROSPAcial INTA	—	—
JUSTICIA	—	—	—	—	■	—	—	—	—	—	—	—	—	—
HACIENDA	—	—	—	—	—	■	—	—	—	CAMPSA	—	—	CTNE	—
EDUCACION Y CIENCIA	—	—	—	—	—	—	■	ARTES PLASTICAS Y ESTETICA DEL AMBIENTE FISICO	—	—	—	—	—	—
OBRAS PUBLICAS	—	—	—	—	—	—	—	—	PUERTOS CARRETERAS TRANSP. TERRES. TRES. RENFE	RECURSOS HIDRAULICOS C.H.	—	INRT	—	—
AGRICULTURA	—	—	—	—	—	—	—	—	—	MONTES PFE	■	—	—	—
INDUSTRIA	—	—	—	—	—	—	—	—	IBERIA	MINERIA PRODUCCION TRANSPORTACION Y DISTRIBUCION DE ENERGIA IENIOM	—	■	—	—
TRABAJO	—	—	—	—	—	—	—	PREVISION PROMOCION Y MOVILIDAD SOCIAL INP	—	—	—	—	—	■
INFORMACION Y TURISMO	—	INFORMACION	—	—	—	—	—	CULTURA POPULAR Y ESPECTACULO	—	—	—	—	PRENSA, RADIOFUSION Y TV	—
VIVIENDA	—	—	—	—	—	—	—	—	URBANISMO Y ARQUITECTURA VIVIENDA Y PROMOCION INMOBILIARIA INV	—	—	PROMOCION TURISMO SERVICIOS Y ACTIVIDADES TURISTICAS	—	—
COMERCIO	—	—	—	—	—	—	—	—	NAVEGACION	PESCA	COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS	COMERCIO EXTERIOR PROD. IND.	COMERCIO INTERIOR	—



Con independencia de la Presidencia del Gobierno existirían cinco ministerios colocados a igual rango: Interior, Asuntos Exteriores, Defensa, Justicia y Economía Nacional y Hacienda Pública. Dependiendo de este último superministerio se conciben ocho ministerios con competencia sobre los asuntos económicos y/o sociales: tres dedicados a los recursos humanos (Educación; Salud Pública y Bienestar Social; Trabajo), uno dedicado a los recursos naturales físicos (Energía y Recursos Naturales), dos dedicados a las actividades (Agricultura, Industria y Tecnología) y dos dedicados al equipamiento físico, y los servicios (Ordenación del Territorio, Ambiente Físico y Transportes; Información y Servicios). Los tres primeros tratarían no solamente de los recursos humanos como factor de producción sino como objeto final de cualquier política de desarrollo y bienestar y por ello podrían considerarse como Ministerios de carácter fundamentalmente social, mientras que los cinco restantes presentarían un matiz marcadamente económico.

De acuerdo con el esquema sugerido y siguiendo cada una de las fases del PPB, la planificación debería elaborarse en la Presidencia del Gobierno, la Programación en los ministerios de competencia sectorial y el Presupuesto en el ministerio de Economía Nacional y Hacienda Pública. No deberíamos, sin embargo, confundir la “elaboración”, que aquí entiendo como “preparación” y “propuesta”, con el “cierre” final de cada una de las tres fases, que debería corresponder a una Oficina del Presupuesto colocada en posición de acceso inmediato respecto al Presidente del Consejo de Ministros, que la debería utilizar no solamente para la formulación final del Presupuesto de Gastos del Estado sino para defender sus propuestas ante el Legislativo.

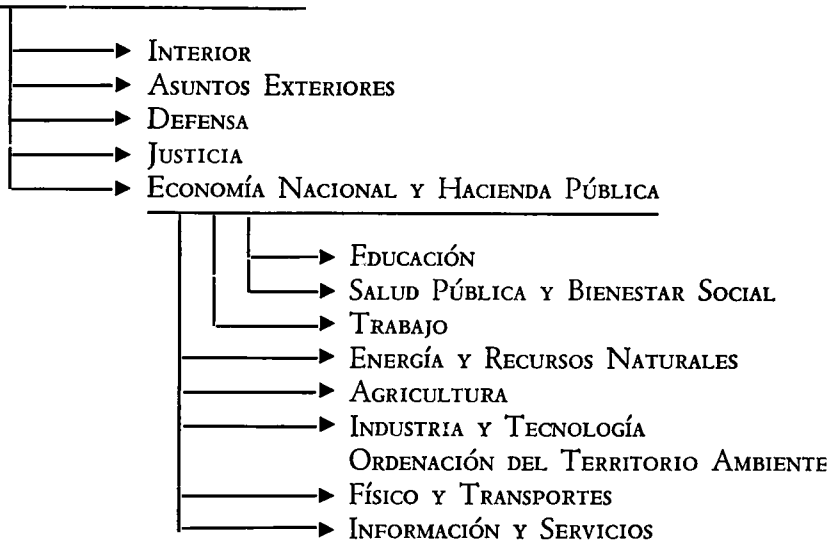
Dado que, con excepción de la Defensa, los tres restantes departamentos no económico-sociales (Interior, Asuntos Exteriores y Justicia) no deberían ser grandes consumidores de recursos, la estructura sugerida permitiría una primera descomposición del gasto en estos tres capítulos de naturaleza diferente:

- a) Funciones Generales de Gobierno (Interior, Asuntos Exteriores y Justicia).
- b) Funciones de Seguridad Nacional.
- c) Funciones de promoción del Desarrollo Económico y Social.

El gasto correspondiente al bloque c) debería ser objeto de un Programa-Presupuesto descomponible según departamentos pero agrupable a nivel del Ministerio de Economía Nacional y Hacienda Pública.

## ESTRUCTURA DEPARTAMENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL: UNA HIPÓTESIS ALTERNATIVA

### PRESIDENCIA DEL GOBIERNO



### MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

Ministro (Actualmente Vicepresidente. — En el futuro, Presidente del Gobierno)

Subsecretaría

Secretaría General Técnica — Gabinete de Prospectiva

Consejo de Estado

Alto Estado Mayor

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (El Comisario, con rango de Ministro)



- \* Comité de Política Científica y Tecnológica
- \* Comité de coordinación interministerial
- \* Consejo de relaciones sindicales
- \* Gabinete de asistencia a los Administrados
- \* Consejo de coordinación a las actividades extranjeras en la economía nacional

Direcciones Generales:

- Función Pública
  - Administración Local ← (actualmente en Gobernación)
  - \* Cuerpos profesionales privados
  - \* Cuerpos profesionales al servicio del Estado
- \* Instituto Nacional de Desarrollo Tecnológico
  - Instituto Nacional de Estadística
  - Instituto Geográfico y catastral ← (actualmente D. G. del Ministerio)
  - Boletín Oficial del Estado
  - Escuela de la Administración Pública

## MINISTERIO DEL INTERIOR (Gobernación)

### Ministro

#### Subsecretaría

Secretaría General Técnica

#### Direcciones Generales:

- Información ← (actualmente en Información y Turismo)
- Seguridad
- Jefatura Central de Tráfico

## MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

### Ministro

Gabinete Técnico de Asuntos Exteriores

#### Subsecretaría de Política Exterior

Secretaría General Técnica de Política Exterior

#### Direcciones Generales:

- Política Exterior
- \* Relaciones con el Mercado Común Europeo

- \* Relaciones Económicas Internacionales
- Cooperación Técnica Internacional
- Relaciones Culturales
- Subsecretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría General Técnica de Relaciones Exteriores
- Primer Introdutor de Embajadores
- Direcciones Generales:
  - Servicio Exterior
  - Asuntos Consulares
  - Representaciones Permanentes
  - Representaciones Diplomáticas

Instituto de Cultura Hispánica  
Escuela Diplomática

## MINISTERIO DE JUSTICIA

Ministro

Subsecretaría

Secretaría General Técnica

Direcciones Generales:

- \* Justicia y Jurisdicciones
- Registros y Notariado
- Asuntos Eclesiásticos
- Instituciones Penitenciarias
- \* Organización y eficacia Administrativa

Tribunal Supremo

## \* MINISTERIO DE DEFENSA

Ministro

Subsecretaría

- \* Comité Central de la Defensa (definición y coordinación de los objetivos de la defensa entre los departamentos)
- \* Comité de Política de Compras de equipo para la Defensa
- Departamento del Ejército de Tierra
- Subsecretario

Estado Mayor del Ejército

Direcciones Generales:

- Reclutamiento y Personal
- Gestión de Material ← (actualmente en Industria y Material)
- Fortificaciones y Obras
- Servicios del Ejército e Industria ← (actualmente Servicios del Ejército)
- Acción Social
- \* Organización
- \* Desarrollo de Sistemas

←  
(Actualmente en el Ministerio del Ejército)

Departamento de la Marina

Subsecretario

Estado Mayor de la Armada

Direcciones Generales:

- Aprovisionamiento y Transportes
- Construcciones Navales Militares
- Logística
- \* Desarrollo de Sis- temas ← (actualmente Investigación y Desarrollo)

←  
(Actualmente en el Ministerio de Marina)

Departamento del Aire

Subsecretario

Estado Mayor del Aire

Direcciones Generales:

- Material ← (actualmente Material de Investigación y Desarrollo)
- Personal
- Transmisiones
- Obras
- Servicios
- \* Desarrollo de Sis- temas ← (actualmente en Material de Investigación y Desarrollo)

←  
(Actualmente en el Ministerio del Aire)

\* MINISTERIO DE ECONOMÍA NACIONAL Y DE  
HACIENDA PÚBLICA

Ministro

\* Subsecretaría de Economía Nacional

\* Secretaría General Técnica de Economía Nacional

\* Secciones de Estudios

Direcciones Generales:

\* Información Económica y Contabilidad Nacional

\* Coordinación de Ministerios Económicos y Sociales y De-  
fensa de la competencia

\* Política Comercial e integración económica

\* Pagos Internacionales

\* Financiación ← (Actualmente en D. G. de Política  
Financiera)

\* Subsecretaría de Hacienda Pública

\* Secretaría General Técnica de Hacienda Pública

\* Sección Tributaria

\* Sección de Planificación, Programación y Presupuestos

\* Sección de Estudios, Informa- ← (fusión de todas las  
ción, Asistencia, Organización secciones previamen-  
y Métodos te existentes)

Direcciones Generales:

\* Política y Gestión Tributaria ← (fusión de D. G. de  
— Tesoro y Presupuesto Aduanas, Impuestos  
— Patrimonio del Estado Directos e Impuestos  
— Contencioso del Estado Indirectos)

Banco de España

Instituto de Crédito Oficial (y Banca Oficial)

Instituto Español de Moneda Extranjera ← (actualmente en Mi-  
Fábrica Nacional de Moneda y Timbre nisterio de Comercio)

## MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Ministro

Subsecretaría

Secretaría General Técnica — Gabinete

Direcciones Generales:

- Información Humanística, ← (Actualmente, parcialmente,  
Científica y Técnica Archivos y Bibliotecas)
- Enseñanza Primaria
- Enseñanza Media y Profesional
- Enseñanza Superior. Humanidades
- Enseñanza Superior Científica ← (Actualmente en Enseñanza  
y Técnica Superior e Investigación)
- Coordinación de la Investigación Científica (Universitaria y de los Centros del Consejo Superior)
- Bellas Artes

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Biblioteca Nacional

Sociedad General de Autores

Reales Academias

## \* MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

Ministro

Subsecretaría

Secretaría General Técnica

\* Sección de Programas

\* Sección de Indicadores Sociales y Resultados Globales

Direcciones Generales:

- \* Salud Pública ← (actualmente Sanidad en Ministerio de la Gobernación)
- Previsión ← (actualmente en Ministerio de Trabajo)
- Promoción y Movilidad ← (actualmente en Ministerio de Trabajo)
- Cultura e Información Popular ← (actualmente en Ministerio de Información y Turismo)
- Artes Plásticas y Estéticas ← (actualmente en Ministerio de de Ambiente Físico Educación y Ciencia)
- Esparcimiento, Educación Física y Deportes ← (actualmente en Sindicatos)

Instituto Nacional de Previsión

MINISTERIO DE TRABAJO

Ministro

Subsecretaría

Secretaría General Técnica

Direcciones Generales:

- Trabajo y Empleo
- Relaciones Industriales y Jurisdicción del Trabajo
- \* Sindicatos
- \* Formación Laboral
- \* Emigración

Instituto Nacional de Emigración

\* MINISTERIO DE ENERGÍA Y RECURSOS NATURALES

Ministro

Subsecretario

Secretaría General Técnica

Direcciones Generales:

- \* Prospección Geológica y Minera
- Producción, Transformación y Distribución de Energía ← (Actualmente en Ministerio de Industria)
- Recursos Hidráulicos (aguas superficiales y subterráneas) ← (Actualmente en Ministerio de Obras Públicas)
- Explotaciones Mineras ← (Actualmente en Ministerio de Industria)
- Montes y recursos forestales ← (Actualmente en Ministerio de Agricultura)
- \* Recursos Marinos ← (Actualmente, parcialmente, Pesca Marítima, en Ministerio de Comercio)

\* Nuevos Recursos y Aprovechamientos Geofísicos

---

- Junta de Energía Nuclear ← (Actualmente en Ministerio de Industria)
- Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos ← (Actualmente en Ministerio de Hacienda)
- Instituto Nacional Geológico y Minero ← (Actualmente en Ministerio de Industria)
- Patrimonio Forestal del Estado ← (Actualmente en Ministerio de Agricultura)
- Confederaciones Hidrográficas ← (Actualmente en Ministerio de Obras Públicas)

MINISTERIO DE AGRICULTURA

Ministro

Subsecretaría

Secretaría General Técnica

Estudios y Estadísticas Agrarias

Comercialización y Coordinación Agraria

Direcciones Generales:

- Agricultura
- Capacitación Agraria
- Colonización y Ordenación Rural
- Ganadería
- \* Comercio Exterior de Productos Agropecuarios ← (Actualmente en Ministerio de Comercio)
- \* Actividades agropecuarias varias

Fondo de Ordenación de Producciones y Precios Agrarios  
Instituto Nacional de Colonización

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA

Ministro

Subsecretaría

- Subsecretaría General Técnica
- Servicio de Estudios y Publicaciones
- Servicio de Productividad Industrial
- \* Servicio de Política Tecnológica

Direcciones Generales:

- \* Política Industrial y Tecnológica (Regulación)
  - Industrias Siderometalúrgicas ← (Actualmente Siderometalúrgicas y Navales)
  - Industrias Químicas ← (Actualmente Químicas y de la Construcción)
  - Industrias de la Construcción ← (Actualmente Químicas y de la Construcción)
  - Industria de Transformación Electromecánica y Naval ← (Actualmente en Siderometalúrgicas y Navales)
  - \* Industria Electrónica y de Telecomunicaciones
  - Industria Aeroespacial ← (Actualmente en Ministerio del Aire)
  - Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas
  - \* Ingeniería, Formación, Información y Servicios Tecnológicos
  - \* Comercio Exterior y Transferencias Tecnológicas (Autorizaciones) ← (Actualmente, parcialmente, en Ministerios de Comercio y de Industria)
-



Instituto Nacional de Industria

\* Centro Nacional de Tecnologías de Producción y Producto

Instituto Nacional de Técnicas Aeroespaciales ← (Actualmente en Ministerio del Aire)

Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo ← (Actualmente en Ministerio de Educación y Ciencia)

NOTA (diciembre 1972): En julio de este año fue creada la Dirección General de "Promoción Industrial y Tecnología", que engloba los cometidos asignados en esta comunicación a "Servicio de Política Tecnológica" y Direcciones Generales de "Política Industrial y Tecnológica", "Ingeniería, Formación, Información y Servicios Tecnológicos" y "Transferencias Tecnológicas".

\* MINISTERIO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO,  
AMBIENTE FÍSICO Y TRANSPORTES

Ministro

Secretaría General Técnica

Subsecretaría de Equipamiento

Direcciones Generales:

— Urbanismo y Arquitectura ← (actualmente en Ministerio de la Vivienda)

\* Infraestructuras Urbanas e  
Industriales

\* Puertos, Aeropuertos y Estaciones Terminales ← (actualmente en Ministerios de Obras Públicas y Aire)

— Carreteras ← (actualmente en Ministerio de Obras Públicas)

— Apoyo a la Navegación ← (actualmente en Ministerio del Aire)

\* Prevención de la degradación  
del ambiente físico

Subsecretaría de Actividades

Direcciones Generales:

- \* Vivienda y Promoción ← (actualmente en Ministerio de Inmobiliaria la Vivienda)
  - Transporte Terrestre ← (actualmente en Ministerio de Obras Públicas)
  - Transporte Marítimo ← (actualmente Navegación, en Ministerio de Comercio)
  - Transporte Aéreo ← (actualmente Navegación y Transporte Aéreo en Ministerio del Aire)
- 

- RENFE ← (actualmente en Ministerio de Obras Públicas)
- IBERIA ← (actualmente en Ministerio de Industria)
- Consejo Superior de Transportes ← (actualmente en Ministerio de Obras Públicas)
- Instituto Nacional de la Vivienda ← (actualmente en Ministerio de la Vivienda)
- Comisiones de Urbanismo, de Planeamiento y Coordinación de Áreas Metropolitanas, etc... ← (actualmente en Ministerio de la Vivienda)
- Gerencia de Urbanismo ← (actualmente en Ministerio de la Vivienda)

\* MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y SERVICIOS

Ministro

- \* Subsecretaría de Comercio y Distribución Interior

- \* Secretaría General Técnica de Comercio

Direcciones Generales:

- \* Distribución de Productos Alimenticios ← (Actualmente en Comercio Interior, en Ministerio de Comercio)

HIPOTESIS SOBRE UNA EVOLUCION EN LA DECADA 1.980 DE LA ESTRUCTURA SUGERIDA PARA LA ACTUAL

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO	INTERIOR	ASUNTOS EXTERIORES	DEFENSA	JUSTICIA	ECONOMIA NACIONAL Y HACIENDA PUBLICA	AGRICULTURA	RECURSOS HUMANOS	AMBIENTE FISICO Y RECURSOS NATURALES	TECNOLOGIA, INDUSTRIA Y SERVICIOS	INFORMACION Y COMUNICACIONES
INTERIOR										
ASUNTOS EXTERIORES										
DEFENSA										
JUSTICIA										
ECONOMIA NACIONAL Y HACIENDA PUBLICA										
AGRICULTURA										
EDUCACION Y CIENCIA										
SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL										
TRABAJO										
ORDENACION DEL TERRITORIO AMBIENTE FISICO Y TRANSPORTES										
ENERGIA Y RECURSOS NATURALES										
INDUSTRIA Y TECNOLOGIA										
INFORMACION Y SERVICIOS										



- \* Distribución de Bienes de Consumo Diversos ← (Actualmente en Comercio Interior, en Ministerio de Comercio)
  
- \* Publicidad y Marketing  
— Promoción del Turismo ← (Actualmente en Ministerio de Información y Turismo)
  
- Servicios y Actividades Turísticas ← (Actualmente en Ministerio de Información y Turismo)
  
- \* Subsecretaría de Información y Comunicaciones
- \* Secretaría General Técnica de Información
- Direcciones Generales:
  - \* Correos y Telecomunicaciones ← (Actualmente, parcialmente, en Ministerio de Gobernación y dependiendo de Hacienda)
  
  - \* Prensa y Actividades Editoriales ← (Actualmente en Ministerio de Información y Turismo)
  
  - Radiodifusión y Televisión ← (Actualmente en Ministerio de Información y Turismo)
  
  - \* Servicios de Informática (transmisión de datos y mensajes numéricos)

Compañía Telefónica Nacional de España  
Instituto de la Opinión Pública  
Instituto Nacional del Libro

Voy a adelantar, por último, una conjetura respecto a la evolución ulterior de la estructura departamental que acabo de comentar. Concibo esta estructura como capaz de afrontar los problemas de gestión que nuestro país va a producir y resolver durante la década presente.

Hacia los años 80 la demanda de coordinación interministerial habría crecido, incluso con ella, de tal forma que no sería posible satisfacerla sin introducir nuevos cambios. Así, por ejemplo, dentro de pocos años, pero desde luego dentro de esta década, la Administración Federal de los Estados Unidos habrá debido aceptar que zanjar los conflictos entre el de-

sarrollo de los recursos naturales, la conservación de cierta calidad del ambiente físico y el equipamiento del territorio, desde departamentos diferentes conduce al despilfarro; los futuros ministerios de Natural Resources y Community Development deberán terminar por fundirse.

Para la España de 1985 es verosímil que la estructura departamental conveniente pueda ser del tipo siguiente (me refiero a los ministerios económicos y/o sociales):

- Recursos Humanos (fusión de Educación, de Salud Pública y Bienestar Social y de Trabajo).
- Ambiente Físico y Recursos Naturales (fusión de Ordenación del Territorio y de Energía y Recursos Naturales).
- Tecnología, Industria y Servicios (fusión de Industria y Tecnología y de la rama de servicios de Información y Servicios).
- Agricultura (el único ministerio perdurable).
- Información y Comunicaciones (el sector cuaternario habrá adquirido una dimensión hoy difícilmente imaginable y requerirá una atención particularizada).

Esta prognosis sobre futuras evoluciones queda representada en la figura adjunta.

Los organigramas aquí sugeridos, que parten de la Presidencia del Gobierno y llegan a las Direcciones Generales de los ministerios sociales y económicos, habiendo transcurrido a través del Ministerio de Economía Nacional y Hacienda Pública, se basan en una determinada visión analítica de las áreas de problemas que en lo económico y lo social conciernen a la acción pública directa y reguladora. Esta visión es perfectamente contestable y la sugerencia a que da lugar no tiene otro propósito más que atraer la atención hacia un tema que debe presentar gran interés tanto para los administradores como para los administrados.

Espero sinceramente no haber agotado su paciencia en esta ocasión y deseo únicamente que mis palabras, en las que no se debería buscar ni se podrá encontrar nada original ni creativo, hayan cumplido con ese requisito necesario de invitar, sin privilegio alguno, a la reflexión sobre el tratamiento de nuestros problemas colectivos, de invitar, en definitiva, al diálogo sobre algo que es de incumbencia inevitable para todos nosotros. Así es el interés público: de todos depende y a todos afecta.

## COMENTARIO FINAL

POR EL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN





EXCMOS. E ILTMOS. SRES.:  
ILTMOS. SRES. ACADÉMICOS:  
SEÑORAS Y SEÑORES:

Decía nuestro recipiendario al finalizar su Discurso de Ingreso, que en él no debería buscarse ni se podrá encontrar nada original ni creativo. Tal afirmación constituye por sí misma una noble profesión de humildad que cuadra perfectamente con el temperamento y el saber de nuestro nuevo colega.

Exponer en el espacio de tiempo por él empleado de acuerdo con el reglamento, el enmarañado cañamazo de la sistemática del procedimiento racionalizador conocido por las siglas P.P.B. (en inglés, "Planning-Programming-Butgeting") aplicado a la Administración Pública, constituye un esfuerzo de síntesis realmente notable y que nuestro recipiendario ha superado magníficamente bien.

Como dijo hace más de medio siglo el insigne tratadista Van Der Borgh, "el régimen económico ordinario de la entidad pública se caracteriza por la previsión y el empleo regular de los recursos disponibles, para el mantenimiento del equilibrio entre los ingresos y los gastos. De aquí resulta la conveniencia de que en toda actuación económica se establezca un plan económico para evitar el empleo defectuoso de los medios que se dispone: en las entidades económicas de gran importancia y desarrollo, dicho plan es no sólo conveniente, sino necesario. En el régimen económico de las entidades públicas de nuestro tiempo, caracterizadas por la abundancia de los medios que administran y por la extraordinaria ramificación de que son objeto sus actividades, el establecimiento de un plan económico es una atención absolutamente indispensable" ... "La expresión numérica de este plan económico especial, es el presupuesto."

Este proceso, que podríamos denominar clásico, ha sido complementado primero y sustituido después, sobre todo en los principales países desarrollados, a partir de la década de los cuarenta, por el procedimiento

expuesto por nuestro beneficiario, cuyo “propósito fundamental, con independencia del sector a que se aplique — militar o civil, empresarial o público — consiste (nos decía) en no limitarse a la identificación de los recursos con fines administrativos — tierra, equipo, personal, servicios, etcétera —, sino en establecer «finalidades» y «objetivos», en definir «programas» orientados a la satisfacción de éstos, en identificar los «recursos» necesarios para cada programa y en analizar sistemáticamente las «alternativas» posibles para cada programa”, lo que nos recuerda en cierto modo la teoría de los juegos, aplicada en el moderno análisis de las posibilidades en la economía de la empresa.

“El sistema — añadía el señor Ferrer Bonsoms — permite establecer de manera clara las relaciones entre los objetivos de la organización que lo adopta, sus programas y actividades, las implicaciones de estas actividades en términos de recursos y su expresión financiera en forma de presupuesto.”

Para ilustrar su aserto, nuestro beneficiario recurre en la primera parte de su trabajo, a una serie de demostraciones prácticas basadas en distintas aplicaciones programadas por el Gobierno Federal de los Estados Unidos de América hasta muy recientemente. Fija su atención en las principales áreas de decisión y programas, en la estructura del programa-presupuesto del desarrollo social y bienestar, y de la seguridad nacional; contempla las categorías de coste de los elementos de los programas empleados en el sistema PPB de la defensa y establece un cuadro comparativo estructural con el sistema presupuestario anterior, que analiza luego amplia y cumplidamente, destacando sus distintas fases y condicionamientos.

Aborda en la segunda parte de su discurso los aspectos organizativos centrados en la estructura departamental de la Administración Pública, afirmando que “los intentos de racionalización de la gestión pública y, concretamente, de la asignación de recursos a la satisfacción de necesidades colectivas a través del Presupuesto se han basado en una jerarquización de los fines y medios de la acción colectiva y en una descomposición conceptual del sistema socioeconómico en su conjunto, en elementos o subsistemas”.

“El análisis jerárquico que contiene la aplicación del PPB y las necesidades organizativas ligadas a la puesta en práctica de este sistema de evaluación y selección — añade — han ejercitado una fuerte influencia en las tendencias recientes de modificación de las estructuras departamentales

de la Administración Pública Central de los países cuyos mecanismos de preparación de las decisiones presupuestarias se encuentran en situación de mayor madurez”; y al efecto nos presenta, de una parte, las bases fundamentales del Libro Blanco publicado por el Gobierno del Reino Unido, en el que se afronta la reorganización de la estructura departamental de su Administración Central a fin de incrementar la eficacia de la formulación de políticas y de la gestión ejecutiva, y, de otra, la propuesta formulada en enero del año último relativa a la Administración Norteamericana, y que el propio presidente Nixon comentó en uno de sus mensajes sobre el “Estado de la Unión” después de haberla aprobado para su presentación al Congreso.

No es nuestro propósito entrar en detalles que han sido ampliamente comentados por el recipiendario y que desfigurarían el propósito de este breve comentario destinado principalmente a elogiar cual merece la importante labor introductoria llevada a cabo por nuestro nuevo correspondiente, y a ella nos remitimos.

No obstante, séanos permitido referirnos, para terminar, a la tercera parte de su enjundioso discurso, en la que formula el señor Ferrer Bonsoms una hipótesis comprensiva de todo un anteproyecto de reorganización estructural de la Administración Pública Central Española por el sistema PPB expuesto, y que constituye una loable aportación que no dudamos habrá de ser tenida en cuenta el día, acaso no lejano, en que se afronte la reestructuración de la misma.

Con ser muy importante todo el Discurso, ésta es, indudablemente, la aportación técnica más destacada de nuestro recipiendario, porque constituye una exposición ejemplar, original y trascendente.

Nuestra sincera felicitación por la labor realizada, que constituye una bella demostración y anticipo de lo mucho que en este campo de la estructura y análisis de la Administración Pública puede aportar nuestro nuevo compañero en bien de la economía patria, a la par que en nombre de la Corporación le damos la más cordial bienvenida. Si justo es el honor que recibe por su investidura de Académico correspondiente, no lo es menos el que recibe la Academia con su ingreso.



# INDICE

	<u>Págs.</u>
PRESENTACIÓN, POR D. RICARDO PIQUÉ BATLLE . . . . .	5
INTRODUCCIÓN . . . . .	7
I. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN-PROGRAMACIÓN-PRE- SUPUESTO . . . . .	11
Principales Áreas de decisión y Programas del Gobierno Federal . .	28
Estructura del Programa-Presupuesto del Desarrollo Social y Bienestar .	29
Estructura del Programa - Presupuesto de la Seguridad Nacional (E.E. UU.) . . . . .	31
Categorías de Coste de los Elementos de los Programas empleados en el Sistema PPB de la Defensa . . . . .	33
Estructura del Programa-Presupuesto de Transporte (E.E. UU.) . .	33
Cambios en los esquemas de asignación de recursos a la Defensa debi- dos a la aplicación del Sistema PPB . . . . .	36
II. ASPECTOS ORGANIZATIVOS: LA ESTRUCTURA DEPARTA- MENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL .	40
Principales Áreas de decisión y Programas del Gobierno Federal . .	43
III. UNA ALTERNATIVA PARA LA ESTRUCTURA DEPARTA- MENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL ESPAÑOLA . . . . .	47
Estructura Departamental de la Administración Pública Central: una hipótesis alternativa . . . . .	50
Hipótesis sobre una evolución en la década 1980 de la estructura suge- rida para la actual . . . . .	61
Comentario final por el Excmo. Sr. Presidente de esta Real Corporación; D. Ricardo Piqué Batlle . . . . .	63











